

Universidades Lusíada

Sousa, António Francisco de, 1956-

Polícia administrativa : autoridades, órgão e competências

<http://hdl.handle.net/11067/5114>

<https://doi.org/10.34628/5w6a-r389>

Metadados

Data de Publicação	2003
Resumo	São inúmeras as autoridades de polícia administrativa geral existentes no nosso país. A nossa análise incidirá sobre as principais autoridades de polícia administrativa geral e especial nos planos nacional, distrital e autárquico....
Palavras Chave	Administração policial
Tipo	article
Revisão de Pares	yes
Coleções	[ILID-CEJEA] Polis, n. 09-12 (2003)

Esta página foi gerada automaticamente em 2023-05-04T22:47:19Z com informação proveniente do Repositório

**Polícia Administrativa:
Autoridades, órgãos e competências**

António Francisco de Sousa¹

¹ Doutor em Direito, Prof. Aux. da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

SUMÁRIO:

SECÇÃO I

Polícia administrativa geral: autoridades e competências

1. Governo
2. Governador Civil
 - 2.1. Funções do Governador Civil
 - 2.2. O Governador civil enquanto autoridade de polícia da ordem, segurança e tranquilidade públicas
 - 2.3. O Governador Civil enquanto entidade tutelar e representante do Governo
3. Autoridades locais
 - 3.1. Atribuições e competências dos municípios e das freguesias no domínio da polícia administrativa.
 - 3.2. Competências policiais assembleia municipal
 - 3.3. Competências policiais da câmara municipal
 - 3.4. Presidente da câmara enquanto autoridade policial
 - 3.5. Competências policiais da junta de freguesia
 - 3.6. O presidente da junta de freguesia enquanto autoridade de polícia

SECÇÃO II

Polícia administrativa especial: objecto, autoridades e competências

1. Polícia de segurança
2. Polícia dos costumes
3. Polícia económica ou das actividades económicas
 - 3.1. Objecto
 - 3.2. Autoridades e competências
4. Polícia da publicidade

5. Polícia sanitária
 - 5.1. Objecto
 - 5.2. Autoridades de saúde pública ou de polícia sanitária
6. Polícia dos espectáculos
7. Polícia de viação
 - 7.1. Objecto
 - 7.2. Autoridades e competências
 - a) No domínio das estradas e caminhos
 - b) No domínio da viação
8. Polícia das actividades desportivas e recreativas
9. Polícia das edificações
10. Polícia dos estabelecimentos
11. Polícia do trabalho
12. Polícia das águas e resíduos
13. Polícia do ambiente
14. Polícia das actividades culturais

SECÇÃO III

Polícia municipal institucional

1. Origem, evolução e caracterização
2. Natureza jurídica e regime da polícia municipal
3. Funções das polícias municipais

SECÇÃO I

Polícia administrativa geral: autoridades e competências

São inúmeras as autoridades de polícia administrativa geral existentes no nosso país. A nossa análise incidirá sobre as principais autoridades de polícia administrativa geral e especial nos planos nacional², distrital e autárquico³.

1. Governo

O Governo, como órgão de condução da política geral do país e órgão superior da Administração pública (art. 185.º CRP), é a principal entidade responsável pela política nacional de segurança⁴ e pela polícia geral nacional (interna)⁵, sendo pois a autoridade de polícia geral nacional por excelência⁶.

² O Presidente da República dispõe de uma significativa competência policial, sobretudo no domínio da polícia externa. Cfr. espec. art. 137.º, al d) (declarar o estado de sítio e o estado de emergência) e al. e) (pronunciar-se sobre todas as emergências graves para a vida da República). Também a Assembleia da República pode aprovar leis em importantes domínios policiais. Nomeadamente, é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre o regime do estado de sítio e do estado de emergência; a aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa; a restrição do exercício de direitos por agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo; legislar sobre direitos, liberdades e garantias; sobre a definição de medidas de segurança; sobre as bases do sistema de protecção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural; sobre o regime dos serviços de informações e do segredo de Estado; sobre as garantias dos administrados e a responsabilidade civil da Administração, etc. (artigos 167.º e 168.º CRP).

³ As Regiões Autónomas também são autoridades de polícia geral, competindo-lhes, nomeadamente, aprovar os seus regulamentos de polícia administrativa. Relativamente à Madeira, o Decreto Legislativo Regional n.º 13/95/M, de 1 de Julho, estabeleceu normas sobre os regulamentos de polícia administrativa a aprovar pelo Governo Regional. A razão porque não fazemos aqui uma análise das Regiões Autónomas como autoridades policiais deve-se apenas ao facto de não se descortinarem especificidades dignas de registo, pois estes regulamentos assemelham-se aos regulamentos policiais dos distritos.

⁴ A lei n.º 3-A/2000 (que aprovou as Grandes Opções do Plano para 2000) estabelece como objectivo do Governo fazer da sociedade portuguesa «uma sociedade globalmente mais segura» (2.ª Opção). Para o ano 2000, o Governo propõe-se uma série de objectivos como

A Constituição de 1976 é clara quanto à competência policial geral do Governo, tanto no âmbito da sua competência legislativa (art. 201.º), como da competência «para fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis» (art. 202.º, al. c), admitindo-se a possibilidade dos regulamentos do Governo serem independentes (art. 115.º, n.º 6)⁷. Os poderes de polícia administrativa

aumentar a eficiência dos sistemas de segurança interna, promover a qualificação dos recursos humanos e «uma nova identidade do serviço público de segurança», promover a inovação tecnológica e organizacional. Importante no domínio do funcionamento das forças de segurança é o objectivo de aprovar uma lei de programação de meios para as forças e serviços de segurança; aprovar a lei de bases de formação das forças de segurança; aprovar uma nova lei orgânica da GNR (continuando com a missão de segurança interna e ordem pública); uma nova lei orgânica do SIS, uma nova lei orgânica do MAI; apoiar as polícias municipais, como forma de diminuir as tarefas administrativas das forças de segurança; desenvolver um Programa Integrado de Policiamento de Proximidade, reforçando os programas já existentes («Escola Segura»), «Apoio65/Idosos em segurança», «INOVAR -apoio a vítimas de violência». Implementar um novo programa «Comércio Seguro – segurança em estabelecimentos comerciais», promover a articulação funcional entre as forças de segurança e a nova Estratégia Nacional de Prevenção da Droga, desenvolver o programa «segurança máxima-Tolerância 0», intervir na sinalização após auditorias às câmaras, desenvolver o CIRPOR (Centro de Informação e Gestão de Tráfego), desenvolver a educação rodoviária nas escolas; dinamizar o Observatório de Segurança Rodoviária; reformular o Estatuto do Governadores Cíveis.

⁵ No seio do Governo, ocupa particular destaque o Ministro da Administração Interna, o qual tem a função de garantir aos cidadãos o livre e pacífico exercício dos seus direitos individuais e sociais, proporcionando-lhes a ordem e segurança exigidas por tal exercício.

⁶ São muitos os organismos da Administração central que exercem, exclusiva ou essencialmente, uma função de *polícia administrativa*. Cite-se a título de exemplo a Inspeção-Geral das Actividades Económicas (verdadeira polícia económica), a Direcção-Geral dos Espectáculos, a Direcção-Geral de Turismo, etc. Frequentemente são tomadas medidas que visam não só a ordem, mas também a segurança pública, como é o caso, por exemplo, da Portaria n.º 371/91, de 30 de Abril, que prevê dispositivos especiais de protecção nos recintos desportivos. No Governo, enquanto autoridade policial, há que distinguir: o Governo como um todo, o Primeiro-Ministro e os Ministros *per se*. Por exemplo, o Ministro da Administração Interna determinou, por despacho de 8.6.1983, que certas máquinas eléctricas de diversão ficassem sujeitas ao regime das máquinas “Flipper”, só podendo ser exploradas nas “zonas de jogo” a partir de 30.6.1985.

⁷ O *poder regulamentar de polícia geral* do Governo exerce-se através de «regulamentos autónomos», enquanto que o *poder regulamentar de polícia especial* se exerce através de regulamentos ditos «complementares», «derivados» ou «subordinados». A partir do regime constitucional de 1976 tende-se a esbater a oposição *polícia geral – polícia especial*. Porém, esta tendência não se deve ao próprio fenómeno policial, mas sim à crescente incerteza que caracteriza a oposição *regulamento autónomo – regulamento derivado*. A questão central que hoje se coloca em matéria de competência policial geral do Governo consiste na determinação dos limites da competência da autoridade regulamentar de polícia geral. Fundamentalmente, trata-se de saber se o Governo terá um poder geral de emitir regulamentos autónomos e, em caso afirmativo, se este poder terá absorvido o poder de polícia geral, se a polícia geral constituirá uma categoria específica no seio do poder regulamentar autónomo apresentando alguma especi-

são exercidos não só directamente pelo Governo e seus membros, como sobretudo através de serviços especializados da Administração central, geralmente as Inspecções-Gerais⁸, Direcções-Gerais⁹, Institutos, etc.¹⁰. Também os Governadores Civis exercem, na área do seu Distrito, poderes policiais do Estado.

A Constituição não se refere expressamente à *ordem pública nacional*, mas emprega uma fórmula que para este efeito deve ser considerada equivalente: «defender a legalidade democrática» [art. 202, al. f)].

No que respeita à lei ordinária, a habilitação em matéria policial do Governo no domínio da salvaguarda da ordem e segurança públicas é clara na lei n.º 20/87 (dita *Lei de Segurança Interna*), cujo art. 8.º, n.º 1, determina que «a condução da política de segurança interna é da competência do Governo».

Por outro lado, compete ao Governo, em Conselho de Ministros, definir as linhas gerais da política governamental de segurança interna, bem como a sua execução, programar e assegurar os meios destinados à execução da política de segurança interna e garantir o regular funcionamento dos respectivos sistemas, e, fixar as regras de classificação e controlo de circulação dos documentos oficiais e de credenciação de pessoas que devem ter acesso aos documentos classi-

ficidade? Relativamente a esta questão, existe uma tese, dita da *especificidade das normas de delimitação de competência em matéria policial* que, partindo essencialmente da análise do direito positivo, apresenta duas tendências. Para uns, é unicamente a noção de polícia que desencadeia a aplicação de normas específicas; para outros, porém, só os actos de polícia geral determinam este regime específico. A primeira tendência desta tese desconhece a especificidade da noção de polícia geral e a distinção entre polícia geral e polícia especial. Por sua vez, a segunda tendência não dá uma explicação satisfatória pois, ao reter uma noção material de polícia, não consegue distinguir com suficiente clareza a polícia geral da polícia especial.

⁸ É o caso da Inspecção-Geral dos Serviços de Saúde, da Inspecção-Geral das Actividades Económicas, da Inspecção-Geral do Trabalho, da Inspecção-Geral de Jogos, da Inspecção-Geral de Finanças. O Dec.-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, alterado pelo Dec.-Lei n.º 154/96, de 31 de Agosto, criou a Inspecção-Geral da Administração Interna (IGAE), que é um serviço central de inspecção e fiscalização da acção policial. A IGAE é, no fundo, uma polícia administrativa que fiscaliza as forças policiais, assinalando de certo modo a supremacia da primeira sobre as segundas. Esta supremacia resulta do facto de também as forças de segurança serem parte da Administração pública, pelo que estão subordinadas aos órgãos e serviços superiores, embora tenham uma missão própria que não pode ser violada, mas apenas fiscalizada.

⁹ Por exemplo, a Direcção-Geral das Alfândegas tem funções de verdadeira polícia, na media em que lhe compete prevenir o tráfico de droga não só através de informação, mas também através do controlo de mercadorias e meios de transporte (o que compreende acções policiais de busca), na importação, exportação e trânsito, nas vias rodoviária, marítima, aérea e postal (art. 2.º, n.º 2, do Dec. Lei. n.º 81/95, de 22 de Abril). É também o caso, entre outras, da Direcção-Geral de Turismo.

¹⁰ É também o caso da Comissão Nacional de Coordenação e Fiscalização, criada para coordenar e fiscalizar as medidas destinadas a combater a violência nos espectáculos desportivos (Dec.-Lei n.º 270/89, de 18 de Agosto).

ficados (art. 8.º, n.º 2). Ao Primeiro-Ministro, enquanto responsável político pela direcção da política de segurança interna, compete: coordenar e orientar a acção dos membros do governo nos assuntos relacionados com a segurança interna; convocar o Conselho Superior de Segurança Interna e presidir às respectivas reuniões; propor ao conselho de ministros o plano de coordenação das forças e serviços de segurança; dirigir a actividade interministerial tendente à adopção, em caso de grave ameaça da segurança interna, das providências julgadas adequadas, incluindo, se necessário, o emprego operacional combinado de pessoal, equipamento, instalações e outros meios atribuídos a cada uma das forças e serviços de segurança; e, informar o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política de segurança interna (art. 9.º, n.º 1). Por sua vez, compete ao Conselho Superior de Segurança Interna, enquanto órgão interministerial de auscultação e consulta em matéria de segurança interna, nomeadamente, emitir parecer sobre a definição das linhas gerais de política de segurança interna, bem como sobre as bases gerais de organização, funcionamento e disciplina das forças e serviços de segurança.

2. Governador Civil

2.1. *Funções do Governador Civil*

O Governador Civil do Distrito é um magistrado administrativo, com amplos poderes policiais¹¹. No exercício das suas funções de polícia, compete ao Governador Civil assegurar a observância das leis e regulamentos e garantir a execução dos actos administrativos e das decisões judiciais. Por outro lado, compete-lhe propor ao Ministro da Administração Interna a elaboração dos regulamentos necessários à boa execução das leis que estabelecem o modo de exercício das suas competências. No domínio das suas competências policiais específicas, compete ao Governador Civil: tomar todas as providências necessárias para manter e repor a ordem, a segurança e a tranquilidade pública. Por outro lado, compete-lhe conceder diversos tipos de autorizações ou licenças previstas na lei, tais como: exploração de estabelecimentos hoteleiros e similares, guarda nocturno, vendedor ambulante de lotaria, arrumador de automó-

¹¹ O governador civil é uma importante autoridade de polícia administrativa, como expressamente resulta do Dec.-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro, diploma que lhe confere amplos poderes de licenciamento (de actividades, máquinas de jogo, etc.). Neste sentido, cfr. também o ac. do STA de 26.2.1998. No entanto, cumpre assinalar que, com o D.-L. n.º 316/95, de 28 de Novembro, o Governador Civil deixou de ter poder regulamentar em matéria de polícia administrativa (poder que foi transferido para o Ministro da Administração Interna), conforme previa o D.L. n.º 252/92, de 19 de Novembro. Cfr. STA, ac. de 2.2.2000.

veis, realização de acampamentos ocasionais, exploração de máquinas mecânicas, eléctricas ou electrónicas de diversão, realização de espectáculos desportivos e de divertimentos públicos, venda de bilhetes para espectáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de venda, realização de fogueiras e queimadas, realização de leilões, etc. Próximo destas competências policiais estão as competências do Governador Civil no domínio da protecção civil, domínio em que sobre ele recai o dever de desencadear e coordenar, na iminência ou ocorrência de acidente grave, catástrofe ou calamidade, as acções de protecção civil de prevenção, socorro, assistência e reabilitação adequada às circunstâncias do caso concreto. Compete ainda ao Governador Civil, aplicar as medidas de polícia e as sanções contra-ordenacionais previstas na lei. Emite passaportes, legaliza alarmes e concede ou renova alvarás de armeiro. Para além destas competências específicas, o Governador Civil possui ainda uma competência genérica para as situações excepcionais ou urgentes, podendo praticar todos os actos ou tomar todas as providências administrativas que se revelem indispensáveis, embora tenha o dever de, logo que possível, submeter a ratificação dos seus actos e medidas ao órgão normalmente competente.

2.2. O Governador civil enquanto autoridade de polícia da ordem, segurança e tranquilidade públicas

O Governador Civil é também uma autoridade de polícia da ordem, segurança e tranquilidade públicas. Nomeadamente, o art. 20.º, n.º 3, do Dec.-Lei n.º 316/95, do referido diploma determina que o governador civil pode recusar, em despacho fundamentado, a concessão ou a renovação de licença de exploração, sempre que tal «medida de polícia» seja justificada para fins de «protecção à infância e juventude», «prevenção da criminalidade», e «manutenção ou reposição da segurança, da ordem ou da tranquilidade públicas».

O Governador Civil pode ordenar o encerramento de salas de dança e estabelecimentos de bebidas ou a redução do seu horário de funcionamento, quando esse funcionamento se revele susceptível de «violar a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas»¹². Por outro lado, o governador civil pode revogar licenças que tenha concedido para o exercício de certas actividades no caso desta «medida de polícia» se justificar para a «manutenção ou reposição da segurança, da ordem ou da tranquilidade públicas»¹³. Esta competência do governador civil é delegável nos representantes das forças de ordem e segurança públicas¹⁴.

¹² art. 48.º, n.º 1 do Dec.-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro. Cfr. STA, ac. de 24.6.1993.

¹³ art. 48, n.º 3 do Dec.-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro.

¹⁴ art. 48.º, n.º 4 do Dec.-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro.

2.3. *O Governador Civil enquanto entidade tutelar e representante do Governo*

No exercício dos seus poderes de tutela, compete ao Governador Civil velar pelo cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos autárquicos. Neste âmbito, pode promover inquéritos aos órgãos e serviços das autarquias locais e associações de municípios do distrito. Deve participar ao M^oP.^o junto dos tribunais competentes as irregularidades de que, indiciariamente, padeçam os actos dos órgãos e serviços das autarquias locais e associações de municípios ou dos seus titulares.

Enquanto representante do Governo no Distrito, compete ao Governador Civil manter o Governo informado sobre quaisquer assuntos de interesse para o Distrito. Por outro lado, deve encaminhar para o Governo ou outros órgãos administrativos os requerimentos, exposições ou petições que sejam entregues no Governo Civil, mas não se dirijam a ele. O Governador Civil desenvolve ainda a cooperação entre os serviços públicos desconcentrados, cumprindo as orientações do Governo da República.

3. Autoridades locais

3.1. *Atribuições e competências dos municípios e das freguesias no domínio da polícia administrativa.*

A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, estabelece no seu art. 13.º um amplo leque de atribuições e competências no domínio da polícia administrativa, em diversos domínios, dos quais destacamos a protecção civil, o ambiente e saneamento básico, a defesa do consumidor, o ordenamento do território e urbanismo. Este preceito consagra ainda como atribuição do município a “polícia municipal” (em sentido institucional). O mesmo acontece com o art. 14.º da mesma lei, no que se refere às freguesias, que recorre também a cláusulas gerais de difícil delimitação das previstas para os municípios. Fala este artigo em protecção civil, ambiente e salubridade, ordenamento urbano e rural e protecção da comunidade. Os artigos 16.º a 30.º especificam melhor as competências policiais dos órgãos do município. De entre as mais relevantes, destacamos: ruas e arruamentos (incluindo sinalizar eventuais obstáculos, e proceder à sua remoção, contribuindo assim para aumentar a segurança rodoviária – cfr. art. 3.º do CE); cemitérios municipais; mercados e feiras municipais; iluminação pública, urbana e rural; licenciamento e fiscalização de elevadores; licenciamento e fiscalização de instalações de armazenamento e abastecimento de combustíveis, salvo as localizadas nas redes viárias regional e nacional; licenciamento de áreas de serviço que se pretenda instalar na rede viária municipal; concessão de alva-

rás de veículos ligeiros de passageiros afectos ao transporte de aluguer; manutenção de estabelecimentos de educação pré-escolar; manutenção dos estabelecimentos das escolas de ensino básico; património cultural, paisagístico e urbanístico; propor ou classificar imóveis, conjuntos ou sítios de interesse municipal e assegurar a sua recuperação e conservação; participar na conservação e recuperação do património das áreas classificadas; parques de campismo de interesse municipal; licenciar e fiscalizar recintos de espectáculos; criação de corpos de bombeiros municipais; construção e manutenção de quartéis de bombeiros voluntários e municipais; construção, gestão e manutenção de instalações e centros municipais de protecção civil; construção e manutenção de infra-estruturas de prevenção e apoio ao combate a fogos florestais; limpeza e beneficiação de matas e florestas; drenagem e tratamento de águas residuais urbanas; limpeza pública (salubridade e higiene públicas) e recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos; ruído e qualidade do ar; controlo das emissões de gases de escape nos veículos automóveis; limpeza de praias e zonas balneares; licenciamento industrial e fiscalização de certos estabelecimentos (classes C e D); licenciamento e fiscalização de empreendimentos turísticos e hoteleiros; licenciamento e fiscalização de explorações a céu aberto de massas minerais; controlo metrológico de equipamentos; licenciamento e fiscalização de povoaamentos de espécies de rápido crescimento; licenciamento e fiscalização de estabelecimentos comerciais; operações de loteamento; licenciamentos de construções nas áreas dos portos e praias; entre outras. De salientar que em muitos destes domínios verifica-se uma competência concorrente ou complementar com a competência do Governador Civil, como é o caso da higiene e salubridade públicas, ruído, etc.

3.2. *Competências policiais assembleia municipal*

Embora a assembleia municipal não seja um órgão tipicamente policial, dispõe de algumas competências policiais. No âmbito dos poderes de polícia, compete à assembleia municipal, designadamente, elaborar e aprovar o regulamento do conselho municipal de segurança¹⁵. Compete-lhe, ainda, aprovar posturas e regulamentos¹⁶ e deliberar sobre a criação e a instituição em concreto do corpo de polícia municipal¹⁷.

¹⁵ art. 53.º, n.º 1, al. l), da Lei n.º 169/99.

¹⁶ art. 3.º, n.º 2, al. a), da Lei n.º 169/99.

¹⁷ art. 53.º, n.º 3, al. a), da Lei n.º 169/99.

3.3. *Competências policiais da câmara municipal*

A lei confere à câmara municipal amplos poderes de polícia municipal. De entre estes poderes destacam-se os seguintes: No âmbito da sua polícia interna, compete à câmara municipal elaborar e aprovar o respectivo regimento, bem como proceder à marcação e justificação das faltas dos seus membros. Compete ainda à câmara municipal deliberar sobre o estacionamento de veículos nas ruas e demais lugares públicos; estabelecer a denominação das ruas e praças das povoações e estabelecer as regras de numeração dos edifícios; proceder à captura, alojamento e abate de canídeos e gatídeos; deliberar sobre a deambulação e extinção de animais nocivos; declarar prescritos a favor do município os jazigos, mausoléus e outras obras, bem como sepulturas perpétuas instaladas nos cemitérios propriedade municipal, quando não sejam conhecidos os proprietários ou relativamente aos quais se mostre que, após notificação judicial, se mantém desinteresse na sua conservação e manutenção, de forma inequívoca e duradoura¹⁸. Um dos domínios mais ricos de poderes de polícia municipal da câmara é sem dúvida o domínio do licenciamento e fiscalização. Neste domínio, compete, designadamente, à câmara municipal: conceder licenças para construção, reedificação, utilização, conservação ou demolição de edifícios, bem como para estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos; realizar vistorias e executar a actividade fiscalizadora nos termos da lei; ordenar, após vistoria, a demolição total ou parcial ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde ou segurança das pessoas; emitir licenças, matrículas, livretes e transferências de propriedade e respectivos averbamentos e proceder a exames, registos e fixação de contingentes relativamente a veículos, nos termos da lei¹⁹. A câmara dispõe ainda de competência, delegável nas juntas de freguesia²⁰, para conservar e limpar valetas, bermas, e caminhos; conservar, calcetar e limpar ruas e passeios; gerir e conservar jardins e outros espaços ajardinados; colocar e manter a sinalização toponímica; gerir, conservar, reparar e limpar os mercados retalhistas e de levante; gerir, conservar e reparar equipamentos propriedade do município (p. ex., equipamentos culturais e desportivos), escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar, creches, jardins de infância, centros de apoio à terceira idade e bibliotecas; conservar e reparar escolas do ensino básico e do ensino pré-escolar, gerir, conservar, reparar e limpar cemitérios propriedade do município; bem como conceder licenças de caça. Finalmente, compete ainda à câmara municipal elaborar e aprovar posturas e regulamentos em matéria da sua competência exclusiva²¹.

¹⁸ Cfr. art. 64.º, n.º 1, al. u) a z), da Lei n.º 169/99.

¹⁹ art. 64.º, n.º 5, al. a) a d), da Lei n.º 169/99.

²⁰ art. 66.º, n.º 2, da Lei n.º 169/99.

²¹ art. 64.º, n.º 7, al. a), da Lei n.º 169/99.

3.4. *Presidente da câmara enquanto autoridade policial*

No domínio da competência policial, o presidente da câmara dispõe, antes de mais, de uma competência geral de urgência «sempre que o exijam circunstâncias excepcionais e urgentes e não seja possível reunir extraordinariamente a câmara», embora estes actos estejam sujeitos a posterior ratificação pela câmara, logo que possível²². No domínio da protecção civil, compete ao presidente da câmara dirigir, em estreita articulação com o Serviço Nacional de Protecção Civil, o serviço municipal de protecção civil, designadamente em operações de socorro e assistência, especialmente em situações de catástrofe e calamidade públicas²³. Compete-lhe ainda presidir ao Conselho Municipal de Segurança²⁴. No domínio da polícia das edificações, compete ao presidente da câmara conceder, nos casos previstos na lei, licenças e autorizações de utilização de edifícios, embargar e ordenar a demolição de quaisquer obras, construções ou edificações efectuadas por particulares ou pessoas colectivas, sem licença ou desrespeitando as condições nela exigidas ou impostas por regulamentos, posturas municipais, medidas preventivas, normas provisórias, de áreas de construção prioritária, de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de planos municipais do ordenamento do território²⁵; ordenar o despejo sumário de prédios cuja expropriação por utilidade pública tenha sido declarada ou cuja demolição ou beneficiação tenha sido deliberada²⁶. No caso de ter sido ordenada pela câmara municipal a demolição total ou parcial ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde ou segurança das pessoas, e tendo a vistoria concluído pela existência de perigo eminente de desmoronamento ou pela impossibilidade de realização de obras sem grave prejuízo para os moradores dos prédios, pode também o presidente da câmara ordenar o despejo sumário²⁷. Por outro lado, compete ainda ao presidente da câmara conceder licenças policiais, de harmonia com o disposto nas leis, regulamentos e posturas. Compete-lhe, ainda, determinar a instrução dos processos de contra-ordenação e aplicar as coimas estabelecidas²⁸. Compete-lhe também conceder terrenos nos cemitérios que sejam propriedade do respectivo município, para jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas²⁹.

²² Cfr. art. 68.º, n.º 3, da Lei n.º 169/99.

²³ Cfr. art. 68.º, n.º 1, al. x), da Lei n.º 169/99.

²⁴ Cfr. art. 68.º, n.º 1, al. z), da Lei n.º 169/99.

²⁵ Cfr. art. 68.º, n.º 2, al. l) e m), da Lei n.º 169/99.

²⁶ Cfr. art. 68.º, n.º 2, al. n), da Lei n.º 169/99.

²⁷ Cfr. art. 68.º, n.º 2, al. n), da Lei n.º 169/99.

²⁸ Cfr. art. 68.º, n.º 2, al. o) e p), da Lei n.º 169/99.

²⁹ Cfr. art. 68.º, n.º 2, al. r), da Lei n.º 169/99.

Finalmente, o recente regime das polícias municipais coloca-as sob a dependência hierárquica do presidente da câmara, o que reforça substancialmente a sua posição de autoridade policial.

3.5. Competências policiais da junta de freguesia

A junta de freguesia detém algumas competências policiais significativas tais como: gerir os serviços e os recursos humanos da freguesia; administrar e conservar o património da freguesia; gerir, conservar e promover a limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos; gerir e manter parques infantis públicos; gerir, conservar e promover a limpeza dos cemitérios; conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários; promover e conservar abrigos de passageiros existentes na freguesia e não concessionados a empresas³⁰. Compete ainda à junta de freguesia registar e licenciar cães e gatos³¹; administrar ou utilizar baldios, quando não haja assembleia de compartes.

3.6. O presidente da junta de freguesia enquanto autoridade de polícia

Ainda que com escassas competências, o presidente da junta de freguesia é, face ao ordenamento jurídico vigente, uma autoridade de polícia. Neste âmbito, para além dos poderes de polícia interna de que dispõe³² e do dever que sobre ele recai de executar as deliberações da junta de freguesia, compete ao presidente da junta de freguesia, nomeadamente, colaborar no domínio da protecção civil em operações de socorro e assistência em situações de catástrofe e calamidade públicas³³. Pode ainda exercer amplas competências policiais no caso de se verificar a delegação de competências expressamente previstas na lei³⁴.

SECÇÃO II

Polícia administrativa especial: objecto, autoridades e competências

A expressão “polícia administrativa especial”, por oposição à polícia administrativa geral, de vocação universalista num determinado território, aponta para a ideia de uma polícia especializada num determinado objecto, mais ou

³⁰ art. 34.º, n.º 4, da Lei n.º 169/99.

³¹ art. 34.º, n.º 6, al. g), da Lei n.º 169/99.

³² art. 38.º, n.º 1, al. b) e e), da Lei n.º 169/99.

³³ art. 38.º, n.º 1, al. o), da Lei n.º 169/99.

³⁴ Concretamente, no art. 66.º, n.º 2 da Lei n.º 169/99.

menos determinado. Podemos assim falar numa polícia económica, numa polícia do ambiente, numa polícia sanitária, numa polícia dos transportes, numa polícia de viação, numa polícia do trabalho, numa polícia mortuária, numa polícia dos espectáculos, numa polícia dos estrangeiros e fronteiras, numa polícia da caça, numa polícia da pesca, etc. Todas estas polícias³⁵ podem existir a nível local, regional e nacional, de forma autónoma ou meramente desconcentrada, de forma exclusiva ou sobreposta³⁶. Vejamos, a título meramente exemplificativo, algumas das principais polícias administrativas, frequentemente parcialmente sobrepostas.

1. Polícia de segurança

A polícia de segurança consiste na actividade da Administração pública em geral (Administração central, regional e local, Administração directa e indirecta, Administração estadual e autónoma) que visa a manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas (a clássica “trilogia municipal”), fins estes que são prosseguidos através de medidas da Administração que incidem sobre as pessoas e bens. A acção da Administração é, neste domínio, essencialmente preventiva. Por isso, grande parte das acções da Administração para a realização da segurança, ordem e tranquilidade públicas são acções de vigilância e controlo, por exemplo através de actos de autorização e licenciamento ou de operações de vigilância, especialmente de locais e actividades perigosas. *Quanto aos destinatários*, as medidas e operações de prevenção policial podem ser *gerais* ou *especiais*. *Prevenções gerais* são, por exemplo, limitações relativas ao fabrico, detenção, uso, transporte e comercialização de certos bens (armas, explosivos, foguetes, fogo de artifício e materiais perigosos em geral, estupefacientes), limitações relativas à circulação na via pública, limitações relativas à exposição e afixação de cartazes publicitários, etc. *Prevenções especiais*, são as que se destinam especificamente a determinados grupos de pessoas, tais como estrangeiros, vagabundos, «sem-abrigo», meretrizes, rufiões, etc. Porém, grande parte das prevenções respeitam a certos actos ou actividades dos particulares quando praticados ou exercidas em lugares públicos ou abertos ao público, ou tornados

³⁵ Nem todas as *polícias* (em sentido institucional) são *forças e serviços de segurança*. É o caso da Polícia Florestal. Por outro lado, o SIS é considerado por alguns como uma força de segurança, embora não seja polícia. Uma das características das forças de segurança é a de possuírem uma organização única para todo o território nacional.

³⁶ A doutrina tradicional distingue uma grande variedade de polícias administrativas, ao lado das forças de segurança PSP (*Polícia de Segurança Pública* ou *polícia cívica*, também chamada, *polícia-tipo* ou *geral*) e Guarda Nacional Republicana (GNR). Almeida Ferrão distinguiu as seguintes polícias administrativas especiais: Polícia dos caminhos de ferro, polícia das estradas, polícia dos serviços florestais, polícia dos estabelecimentos insalubres, perigosos ou tóxicos, polícia das reuniões e associações, polícia dos costumes.

públicos, como acontece, por exemplo, com a expressão do pensamento, as reuniões e manifestações, as associações, os cultos ou os espectáculos públicos.

2. Polícia dos costumes

Uma das mais tradicionais, mas também das mais polémicas, polícias administrativas é a polícia dos costumes. Pela expressão polícia dos costumes entendemos o conjunto de limitações à liberdade individual impostas pela Administração em geral com vista a prevenir práticas viciosas que perturbem ou possam vir a perturbar interesses significativos da comunidade em geral. A ideia subjacente à polícia dos costumes é a de que os vícios e os desvalores sociais perturbam a boa ordem na comunidade, conduzindo à insegurança, ao crime e à criminalidade. As actividades viciosas predispõem para o crime e para a criminalidade, aos mesmo tempo que o seu exercício em lugares públicos ou de forma dirigida ao público perturbam a boa ordem e abalam os fundamentos morais da sociedade. Medidas que se inserem na polícia dos costumes são, por exemplo, as medidas que impõem restrições aos locais de venda ao público de bebidas alcoólicas e tabaco (como estabelecimentos de ensino e quartéis), frequência de certos estabelecimentos (como casas de jogo por menores), afixação, exibição, venda e circulação de certos escritos ou imagens, especialmente a menores³⁷, exploração do ser humano (proibição da exploração comercial da prostituição e do tráfico de pessoas), proibição de detenção, consumo e comercialização de estupefacientes, etc. É ainda o caso de importantes restrições que são impostas aos jogos de fortuna e azar, por se considerar que tais jogos são fonte de degradação moral e corrupção social. Por isso, a lei impõe fortes restrições à exploração destes jogos e ao acesso do público a eles, especialmente aos menores, domínio em que os Governadores Civis continuam a ter uma ampla competência policial. Porém, a polícia dos costumes abarca muitos outros domínios, como as touradas (os touros de morte estão na ordem do dia), as experiên-

³⁷ O Código da Publicidade proíbe que a publicidade especialmente dirigida aos menores contenha «elementos susceptíveis de fazer perigar a integridade física ou moral dos menores», bem como a sua saúde ou segurança, «nomeadamente através de cenas de pornografia ou do incitamento à violência» (art. 14.º). Por outro lado, o mesmo diploma proíbe a publicidade a bens ou serviços milagrosos, considerando-se como tais os que exploram a ignorância, o medo, a crença ou a superstição dos destinatários» (art. 22.º-B). O mesmo código proíbe também a publicidade que pela sua forma, objecto ou fim, ofenda os valores, princípios e instituições fundamentais constitucionalmente consagrados, sendo proibido, nomeadamente, atentar contra a dignidade da pessoa humana, utilizar linguagem obscena, encorajar comportamentos prejudiciais à protecção do ambiente, etc. (art. 7.º). É ainda proibida a publicidade a veículos automóveis que contenha situações ou sugestões de utilização do veículo que possa pôr em risco a segurança pessoal do utente ou de terceiros ou a sua utilização de modo a perturbar o meio ambiente (art. 22.º-A).

cias com animais e mesmo com seres humanos, a morte de animais para fins cosméticos e extracção de peles ou dentes, certos jogos ofensivos da dignidade humana (veja-se o caso do jogo do lançamento de anão ou das guerras electrónicas para menores e adultos)³⁸. Enfim, o domínio da polícia dos costumes continua a ser extremamente amplo, mas simultaneamente muito sensível (aos direitos e liberdades dos particulares) e impreciso, pelo que se impõe um apurado trabalho de clarificação legislativa.

3. Polícia económica ou das actividades económicas

3.1. *Objecto*

A *polícia económica* tem por objecto as actividades económicas como um todo. Em termos gerais, a polícia económica compreende as limitações que em geral incidem sobre a liberdade individual no domínio das actividades de satisfação das necessidades humanas pela aplicação de bens materiais. A polícia económica previne perigos na produção e circulação de bens económicos. Mas, a acção da polícia económica também se alarga ao consumo, por exemplo em caso de medidas de racionamento devido a crise.

Tradicionalmente, distinguem-se diversos ramos de polícia económica, destacando-se a *polícia industrial* (que incide sobre a actividade industrial, procurando a conciliação dos interesses da indústria com os interesses sociais em geral) e a *polícia rural* (que incide sobre a propriedade rural, sementeiras, plantações, marcos, valas, cercados de prédios rústicos, matas, florestas e respectivos produtos). A polícia económica abarca a polícia da caça³⁹ e da pesca, a polícia

³⁸ Por exemplo, nos termos da lei, serão expulsos do território nacional os cidadãos estrangeiros que «atentem contra a segurança nacional, a *ordem pública* ou os *bons costumes*» (art. 99.º do Dec.-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto). O mesmo acontecerá se a sua presença constituir «ameaça aos interesses ou à *dignidade do Estado Português*». Por outro lado, a Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência licencia e fiscaliza a actividade de prestamista (Dec.-Lei n.º 366/99, de 17 de Setembro), regime este que não permite que sejam dados em penhor «*objectos ofensivos dos bons costumes*». Por sua vez, o art. 278.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 8/89, de 21 de Março (segurança dos hotéis contra riscos de incêndio), determina que «no revestimento dos pavimentos, paredes e tectos e na decoração destes estabelecimentos poderão ser usados quaisquer tipos de materiais, desde que o estabelecimento satisfaça os requisitos exigidos neste regulamento e não constituam *perigo para a saúde pública* ou dos clientes e empregados ou *ofensa aos costumes e à moral pública*».

³⁹ O Dec.-Lei n.º 274-A/88, de 3.8., fala expressamente em polícia da caça. A secção IV deste diploma intitula-se «Polícia e fiscalização da caça». O art. 122.º, n.º 1 deste diploma diz que a polícia e fiscalização da caça compete à PSP, GNR, Polícia Marítima, guardas florestais «ou outros funcionários e agentes da DGF com funções de polícia florestal», vigilantes da natureza do SNPRCN, aos guarda-rios da DGRAH e aos funcionários e Agentes da IGAE com

industrial das indústrias extractivas (actividade mineira), as indústrias insalubres, incómodas e perigosas, fundamentalmente nos aspectos de segurança e salubridade. Para tal é adoptado um regime de licenciamento e fiscalização, por vezes bastante rigoroso.

3.2. *Autoridades e competências*

A Inspecção-Geral das Actividades Económicas⁴⁰, autoridade e órgão de polícia criminal, é um serviço de inspecção com competências na área da fiscalização económica⁴¹. O seu objectivo é velar pelo cumprimento das normas que disciplinam as actividades económicas. A IGAE exerce a sua actividade em todo o território continental. Nas Regiões Autónomas, as IRAE exercem a sua actividade ao nível da respectiva Região⁴², funcionando na dependência directa do Secretário Regional da Economia, o qual pode delegar competências no Director Regional do Comércio, Indústria e Energia, gozando de independência e autonomia técnica no exercício das suas competências. Entre as competências da IGAE destacam-se as seguintes: a) promover acções de natureza preventiva e repressiva em matéria de infracções antieconómicas e contra a saúde pública; b) coadjuvar as autoridades judiciais; c) proceder à investigação e instrução dos processos por contra-ordenação cuja competência lhe esteja legalmente atribuída; d) proceder à realização dos inquéritos preliminares relativos às infrac-

funções de inspecção. O mesmo acontece com os guardas florestais auxiliares. Estas autoridades e agentes podem verificar a posse de licenças e demais documentos exigidos (controlo de autorização), identificar os infractores e o seu equipamento, ordenar a paragem de veículos para proceder à verificação dos objectos neles transportados (buscas no automóvel e eventual revista do corpo), proceder a buscas e revistas em prédios rústicos, locais de comércio de caça, meios de transporte públicos, aquando da detenção em flagrante por crime de caça a que correspondam penas de prisão. Daqui resulta que também podem proceder à detenção em flagrante por crimes de caça a que correspondam penas de prisão.

⁴⁰ A nível regional, existem Inspecções Regionais das Actividades Económicas – cfr., p. ex. o Decreto Regulamentar Regional n. 16/97/A

⁴¹ Para responder cabalmente às sofisticadas formas de ilícitos contra a economia, foi publicado o Decreto-Lei n. 14/93, de 18 de Janeiro, que alterou o regime das carreiras de inspecção das actividades económicas, criando uma carreira de inspecção superior, com quadros possuidores de licenciatura adequada ao exercício das respectivas funções e altamente qualificadas por uma especialização e formação permanentes. O Decreto-Lei n. 14/93, de 18 de Janeiro, foi entretanto substituído pelo Decreto-Lei n. 269-A/95, de 19 de Outubro. Nomeadamente, compete à IGAE fiscalizar a actividade de mútuo garantido por penhor (art. 37.º do Dec.-Lei n.º 365/99, de 17 de Setembro) e a actividade de indústria e comércio de artefactos de metal precioso (art. 13.º do Dec.-Lei n.º 171/99, de 19 de Maio).

⁴² Na Região Autónoma da Madeira, a IRAE encontra-se regulamentada no Dec. Regul. Regional n.º 2/96/M, de 24 de Fevereiro, alterado pelo Dec. Regul. Regional n.º 20/97/M, de 22 de Setembro, e pelo Dec. Regul. Regional n.º 19/2000, de 22 de Março.

ções contra a saúde pública e contra a economia; e) efectuar a recolha de dados através de inquéritos ou de outras modalidades de recolha de informação que lhe permitam manter um conhecimento sempre actualizado dos sectores da economia em que a sua acção se exerce. A IGAE exerce a sua acção de fiscalização em todos os locais onde se exerce qualquer actividade industrial, comercial, agrícola, piscatória ou de prestação de serviços (armazéns, escritórios, estabelecimentos comerciais, estabelecimentos hoteleiros e similares, cantinas e refeitórios, recintos de diversão ou de espectáculos, gares, aerogares e meios de transporte terrestre. Para o cabal exercício das funções da IGAE (e das IRAE), os proprietários, administradores, gerentes, directores, encarregados, ou seus representantes, dos estabelecimentos e escritórios, associações, cooperativas, cantinas e demais locais sujeitos a inspecção são obrigados a facultar a entrada do pessoal devidamente identificado nos locais referidos. Devem, além disso, facultar-lhes toda a documentação, livros de contabilidade, registos e quaisquer outros elementos que lhes sejam exigidos, devendo ainda prestar as informações e declarações que lhes forem solicitadas.

A IGAE deve cooperar com os demais organismos, serviços ou entidades com funções de prevenção e investigação criminal e contra-ordenacional. O pessoal da IGAE deve, em geral, exercer vigilância sobre as actividades suspeitas, no âmbito das atribuições da IGAE; proceder ao levantamento dos autos de notícia respeitantes às infracções antieconómicas e contra a saúde pública que constatem. Aos agentes da IGAE compete proceder às vigilâncias ou capturas e recolher informação de natureza criminal ou contra-ordenacional. Para o bom exercício das suas funções, os agentes da IGAE podem utilizar meios técnicos e instrumentais que se revelem necessários à execução das tarefas postas por lei a seu cargo. Os funcionários e agentes da IGAE, que têm livre trânsito e uso de porte de arma, estão sujeitos ao segredo de justiça e ao sigilo profissional. De igual forma, todas as reclamações, queixas ou denúncias dirigidas aos serviços da IGAE são estritamente confidenciais.

Outra autoridade de polícia económica é o Instituto do Consumidor. Efectivamente, Instituto do Consumidor é uma verdadeira autoridade de polícia administrativa na medida em que é competente para «ordenar medidas cautelares de cessação, suspensão ou interdição de fornecimentos de bens ou prestações de serviços que ..., pelo seu objecto, forma ou fim, acarretem ou possam acarretar riscos para a saúde, a segurança e os interesses económicos dos consumidores»⁴³.

⁴³ Cfr. art. 21.º, da Lei n.º 24/96, de 31 de Julho – Lei de Defesa do Consumidor.

4. Polícia da publicidade

A actividade publicitária constitui um domínio extremamente amplo e poderoso, desempenhando um papel central na economia da sociedade moderna. Não admira pois que esteja sujeito a uma regulamentação bastante intensa, nos seus múltiplos aspectos, podendo-se em geral dizer que se trata de uma actividade sujeita a fortes restrições, não só quanto ao objecto, mas também quanto ao local. Desde logo, não pode ser colocada publicidade em edifícios, monumentos ou locais de interesse histórico, cultural, arquitectónico ou paisagístico; locais em que se sobreponha a certos elementos decorativos (pilares, cornijas, pinturas, painéis de azulejos, ou outros elementos de interesse arquitectónico ou decorativo); em imóveis classificados ou em vias de classificação; em núcleos de interesse histórico; em azinhagas; em templos e cemitérios; em imóveis onde funcionam exclusivamente Serviços Públicos; entre outros. Por outro lado, não podem ser colocados suportes publicitários⁴⁴ sempre que estes possam originar obstruções ou intrusões visuais que degradem substancialmente as vistas e valores visuais mais significativos de cada paisagem; prejudiquem panorâmicas de relevante interesse; nas cidades, prejudiquem a leitura das placas toponímicas e números de polícia e ainda quando impossibilite ou dificulte substancialmente a conservação das áreas verdes ou contribua para a degradação da qualidade destas áreas. Estas restrições gerais poderão, pelo menos em certos casos, ser afastadas através de um licenciamento especial (por exemplo nos jardins históricos ou nas áreas verdes de recreio e lazer). Outro tipo de restrições de colocação de suportes publicitários diz respeito às situações em que dessa colocação resulte a afectação da estética e do ambiente. Também não deve ser permitida publicidade nos semáforos, sinais de trânsito, sinalização de obras ou perigos, placas toponímicas e números de polícia.

O código de publicidade⁴⁵ proíbe alguns comportamentos «imorais» ou «depreciativos», ou que de alguma forma representem desvalores sociais, tais como: utilização «depreciativa» de instituições, símbolos nacionais ou religiosos ou personagens históricas; linguagem obscena; encorajamento de comportamentos prejudiciais ao ambiente; atentados à dignidade da pessoa humana; estí-

⁴⁴ Suportes publicitários autónomos são peças de mobiliário urbano ou dispositivo com estrutura própria de fixação ao solo, para fins de afixação de mensagens publicitárias. Há vários tipos de suportes publicitários autónomos: painéis (superfícies de afixação publicitária), mupis (com duas faces e iluminados internamente), colunas publicitárias (de forma cilíndrica, com iluminação interior, estáticas ou dinâmicas), mastros-bandeira (um mupi num mastro), direccionadores (mupis – suportes de setas direccionais, não luminosas), relógio-termómetro (dispositivo biface num poste que informa a hora e a temperatura local, para além de servir de suporte publicitário), anúncio electrónico (sistema computadorizado de imagem e mensagem, eventualmente ligado a circuitos de vídeo e tv).

⁴⁵ Aprovado pelo Dec.-Lei n.º 61/97, de 25 de Março.

mulo ou apelo à violência ou a actividades ilegais ou criminosas; discriminações de sexo ou raça⁴⁶; a publicidade enganosa⁴⁷; encorajamento de comportamentos prejudiciais à saúde e segurança do consumidor (p. ex. por deficiente informação sobre a perigosidade do produto). Este diploma proíbe também a publicidade não deve conter elementos susceptíveis de pôr em perigo a integridade física ou moral do menor, nomeadamente através do incitamento à violência⁴⁸. Na mesma linha está a proibição de qualquer tipo de material pornográfico em estabelecimentos de ensino, bem como em publicações, programas ou actividades especialmente destinadas a menores⁴⁹. A lei proíbe a publicidade que tenha por objecto essencial da mensagem os jogos de fortuna e azar⁵⁰. A polícia da publicidade é pois, em larga medida, também uma polícia dos costumes.

5. Polícia sanitária

5.1. *Objecto*

A polícia sanitária⁵¹, que geralmente se exerce preventivamente através de uma licença sanitária⁵², abarca a actividade da Administração orientada à salva-

⁴⁶ art. 7.º, n.º 1, Dec.-Lei n.º 61/97, de 25 de Março.

⁴⁷ art. 11.º, Dec.-Lei n.º 61/97, de 25 de Março.

⁴⁸ art. 14.º, n.º 1, al. c), Dec.-Lei n.º 61/97, de 25 de Março.

⁴⁹ art. 20.º, Dec.-Lei n.º 61/97, de 25 de Março.

⁵⁰ art. 21.º, Dec.-Lei n.º 61/97, de 25 de Março.

⁵¹ A expressão «polícia sanitária» é usada com frequência. É este o caso do Dec.-Lei n.º 415/99, de 19 de Outubro, que «estabelece as regras de polícia sanitária» a que devem obedecer as importações de certos animais.

⁵² A licença sanitária é formalmente exigida, pelo menos desde o princípio do séc. XX. Foi o caso do Regulamento Geral dos Serviços de Saúde e Beneficência Pública, aprovado pelo Decreto n.º 24.12. de 1901, que confiou aos serviços de saúde a missão de «vigiar e estudar quanto diz respeito à sanidade pública, higiene social e à vida da população, promovendo ... a salubridade dos lugares e habitações ... e quaisquer outras aplicações de higiene pública» (art. 10.º). Os serviços externos estavam a cargo dos médicos e funcionários dos corpos de saúde pública, dos corpos administrativos, magistrados e autoridades administrativas e policiais (art. 49.º). O médico sanitário vigiava o estado sanitário, fiscalizava e promovia a execução das leis, regulamentos e posturas referentes à sanidade pública (art. 50.º). Em matéria sanitária, as autoridades administrativas exerciam os actos coercitivos e executivos próprios da autoridade civil, como concessão de licenças, autuações, intimações, imposições de multas e intervenção da força policial (art. 51.º). Por sua vez, o Governador civil concedia licenças para a laboração de estabelecimentos insalubres, incómodos e perigosos (art. 52.º). Por sua vez, os administradores do concelho exerciam a polícia sanitária do concelho, participando nas visitas e inspecções sanitárias determinadas pelo subdelegado de saúde ou de iniciativa administrativa. Esta acção incidia especialmente sobre escolas, hospitais, asilos, farmácias, drogarias, habitações colectivas e lugares de reunião. O subdelegado de saúde inspeccionava periodi-

guarda da saúde pública, fazendo exigências e impondo limitações especialmente na limpeza de ruas e locais públicos ou abertos ao público, mas também nas condições de segurança e higiene das casas de saúde. Não menos importante é a acção desenvolvida na prevenção (e combate) de doenças, especialmente as mais perigosas e mais facilmente transmissíveis⁵³, podendo em casos mais extremos impor o tratamento (incluindo o internamento compulsivo) aos portadores de certas doenças. Portugal tem uma longa tradição na polícia de saúde pública, que remonta aos primórdios da nossa História. Gafarias⁵⁴, hospitais⁵⁵, misericórdias⁵⁶ foram (e, em parte, são) instituições que contribuíram

camente o estado de salubridade das habitações colectivas e lugares de reunião de qualquer ordem, podendo requisitar o concurso e a intervenção da autoridade (art. 74.º). O Decreto n.º 4351, de 29.5.1918, classificou em três classes as indústrias insalubres perigosas, segundo o maior ou menor grau das suas condições de insalubridade, incómodo, perigo ou toxidez. A exploração destas actividades estava reservada a licença do Secretário de Estado do Trabalho (artigos 1.º e 3.º – Este diploma vigorou até à entrada em vigor do Dec.-Lei n.º 46923, de 28.1.1966). O Dec. n.º 12477, de 12.10.1926 promulgou a Reorganização Geral dos Serviços de Saúde Pública, atribuindo à Direcção-Geral de Saúde, sob a autoridade do Ministro, a gerência técnica e administrativa dos serviços públicos de sanidade e higiene. O Dec.-Lei n.º 13166 de 28.1.1927, regulamentado pela Portaria n.º 6065, de 30.3.1929 (art. 40.º a 45.º – para as hospedarias e hotéis) estabeleceu a obrigatoriedade de alvará de licença sanitária. Por sua vez, o Decreto n.º 14096, de 9.8.1927 determinou que o «licenciamento sanitário das casas de espectáculos e lugares de reunião, de hotéis e hospedarias, de restaurantes, cafés, tabernas e estabelecimentos insalubres é da exclusiva competência das inspecções e subinspecções de saúde» (art. 1.º). O Código Administrativo de 1936-40 determinou no seu art. 49.º, no tocante às atribuições de salubridades pública das câmaras pertencer a estas deliberar sobre «fiscalização dos estabelecimentos insalubres, incómodos e perigosos ou tóxicos, nos termos da lei». Nos termos do art. 51.º, competia às câmaras «conceder licenças para a edificação, reedificação ou quaisquer obras em terrenos confinantes com as ruas ou lugares públicos sujeitos a jurisdição municipal ou paroquial», competia-lhes ainda «conceder alvarás de licença aos estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos, nos termos da lei» (n.º 23). A Lei 79/77, de 25 de Outubro, que revogou nesta matéria o CA, determinou no seu art. 62, n.º 3, al. f) que competia à câmara municipal «passar alvarás de licença para estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos, nos termos da lei». Esta redação foi mantida, quase *ipsis verbis*, no art. 51.º, n.º 2, al. j) do Dec. Lei n.º 100/84, de 29 de Março, que revogou a Lei n.º 79/77.

⁵³ Um recente e importante diploma neste domínio é o Dec.-Lei n.º 183/2001, de 21 de Junho, que aprovou o regime geral das políticas de prevenção e redução de riscos e minimização de danos.

⁵⁴ A leprosaria de Coimbra foi instituída e mantida fundamentalmente pelo Rei, enquanto a de Lisboa (de S. Lázaro ou Lazareto) foi de administração municipal. Outras houve que, como a de Santarém (1217), foram instituídas e administradas por comunidades de leprosos.

⁵⁵ No séc. XVI, a saúde pública portuguesa atingiu níveis ímpares a nível mundial. Por exemplo, em Goa existia no séc. XVI um médico por cada 2000 habitantes, apoiados por um avançado centro de investigação. Formalmente, o ensino da medicina começou em Portugal no ano de 1534, pela mão de Garcia da Horta, por incumbência de D. João III.

⁵⁶ A Misericórdia de Lisboa foi fundada pela Rainha D.^a Leonor, esposa de D. João II, que também fundou as Termas das Caldas da Rainha (daí o nome). D. João II fundou o Hospi-

decisivamente para uma polícia sanitária, embora algumas vezes não tenha sido possível evitar o alastramento de epidemias. Os próprios agentes policiais já foram incumbidos de medidas como vigiar postos e cisternas de água potável, queimar lixo⁵⁷ ou mesmo lavar ruas⁵⁸. Ainda hoje não se pode dizer que os agentes policiais estejam completamente alheados destas funções.

A polícia sanitária abarca diversos domínios específicos, cada um deles formando uma «polícia» bastante autónoma. As principais «polícias» da polícia sanitária são: *polícia higiénica* (que pode ser nacional ou internacional – contróis fitosanitários e outros)⁵⁹, com vista à prevenção de doenças endémicas e epidémicas; *polícia bromatológica* ou *da alimentação pública*⁶⁰; *polícia médica*, incidindo sobre o exercício das profissões ligadas à saúde pública; e *polícia dos medicamentos*, incidindo sobre o fabrico, comercialização e conservação dos medicamentos. Cada uma destas polícias possui um campo de acção extremamente amplo.

A *polícia higiénica* compreende diversas «polícias», tais como: a *polícia das indústrias insalubres e incómodas* (impondo fortes restrições ao exercício de certas indústrias, como colocação de filtros de purificação dos gases lançados para a atmosfera, criação de estações de tratamento de águas, etc.); a *polícia preventiva dos focos de infecção e agentes transmissores de doenças* (proibição de aglomerados de resíduos sólidos urbanos, restrição às sucatas, fiscalização de esgotos, tratamento de águas de consumo público, captura de cães vadios, desratização, fiscalização de estábulos de animais); a *desinfecção de lugares e objectos* (onde estejam ou tenham estado portadores de doenças contagiosas); a *vigilância profiláctica de portadores de doenças contagiosas* (p. ex. hepatite B ou HIV, que poderão, em casos extremos, ser compulsivamente internados ou isolados nos locais de tratamento); a *vacinação obrigatória* contra certas doenças; *prevenção e combate de epidemias* (podendo em casos extremos exigir o isolamento de certos locais, impondo

tal de Todos-os-Santos, então o maior da Europa. Alguns anos volvidos, foi fundado em Goa o Hospital Real do Espírito Santo, o maior e mais completo do mundo de então.

⁵⁷ As autoridades de polícia dos resíduos, a quem compete fiscalizar o cumprimento da lei nesta matéria, são o Instituto dos Resíduos, a Direcção-Geral do Ambiente, as direcções regionais do ambiente, as forças policiais, entre outros. O Ministro da Saúde ou o Ministro do Ambiente, em caso de urgência ou perigo grave para a saúde pública ou o ambiente, podem adoptar medidas cautelares adequadas, como a suspensão de operações em curso (O Dec.-Lei n.º 239/97, de 9.9).

⁵⁸ Numa época em que a lei da “água vai”, pela falta de esgotos, deixava as ruas da cidade de Lisboa bastante conspurcadas.

⁵⁹ O Dec.-Lei n.º 191/97, de 29 de Julho, que transpõe para a ordem interna a Directiva n.º 95/70/CE, atribui à Direcção-Geral de Veterinária e à IGAE (qualificada de autoridade fiscalizadora e de órgão de polícia criminal) poderes de polícia sanitária (controlo sanitário dos moluscos bivalves) (cfr. art. 3.º, 4.º e 9.º).

⁶⁰ Por exemplo, a Portaria n.º 522/95, de 31 de Maio, aprovou o Regulamento das Condições de polícia Sanitária que Regem a Introdução no Mercado de Animais e de Produtos da Aquicultura. Este diploma fala expressamente em polícia sanitária (art. 1.º).

uma forte restrição à liberdade de «ir e vir»); a *polícia mortuária* (criação e funcionamento de cemitérios, verificação de óbitos, inumações, transladação e exumação de cadáveres e restos mortais). No plano das relações com o exterior, a polícia sanitária abarca a fiscalização sanitária de fronteiras terrestres e marítimas, incidindo sobre pessoas e mercadorias. Exerce-se fundamentalmente através de «vistos de saúde» (pessoas e animais) e de certificados sanitários (incidindo sobre a aptidão para o consumo de bens de consumo).

De relevância crescente é também a *polícia bromatológica*, a *polícia sanitária da alimentação*, especialmente devido ao fenómeno da globalização do comércio. Esta polícia está especialmente a cargo dos médicos sanitários, veterinários municipais, e inspectores de fiscalização dos géneros alimentícios (especialmente pessoal da Inspecção-Geral das Actividades Económicas). Ao nível da União Europeia, são muitas as disposições de polícia bromatológica com aplicação em Portugal e pelas autoridades portuguesas. São efectuados análises químicas, biológicas e bacteriológicas dos géneros alimentícios em geral, tanto no momento da produção, como no momento da comercialização. Um domínio particularmente importante da polícia bromatológica é o da inspecção de reses para abate, dos matadouros, dos açougues, dos talhos, das salsicharias e de fábricas congéneres⁶¹.

A *polícia médica* compreende actos de prevenção sanitária e, em geral, a actividade dos profissionais de saúde pública no exercício da sua profissão. O móbil é a salvaguarda da saúde da população em geral. São “procurados” os falsos profissionais de saúde («falsos clínicos»), curandeiros e outros profissionais que põem em risco a saúde pública. Por outro lado, é fiscalizado o exercício zeloso da actividade de profissional de saúde (sob o efeito do álcool, de drogas, etc.), o respeito pelas normas estatutárias (das respectivas ordens profissionais) e de deontologia profissional, bem como a higiene nos locais onde são prestados serviços de saúde, bem como a conservação dos medicamentos que se encontram nesses locais.

5.2. *Autoridades de saúde pública ou de polícia sanitária*

Nos termos da Lei de Bases da Saúde, as autoridades de saúde ⁶², a nível nacional, regional e concelhio, sob a hierarquia do Ministro da saúde, através do

⁶¹ Esta matéria encontra-se hoje, em larga medida, regulada no Regulamento das Condições sanitárias e de Polícia Sanitária Relativas à Importação de Animais das Espécies Bovina, Suína, Ovina e Caprina, de Carnes Frescas e de Produtos à Base de Carne Provenientes de Países Terceiros, que consta do Anexo A ao Dec.-Lei n.º 415/99, de 19 de Outubro.

⁶² Do conceito de autoridades de saúde pública fazem parte autoridades policiais, como os directores, oficiais, inspectores e sub-inspectores de polícia e todos os funcionários policiais a quem as leis respectivas reconhecerem esta qualificação. Cfr. art. 7.º, al. f) da Lei de Saúde Mental.

Director-Geral, têm amplas competências policiais, não só em caso de urgência (no caso de grave risco para a saúde pública), como também nas situações normais, competindo-lhes exercer amplas funções de vigilância das decisões dos órgãos executivos do Estado em matéria de saúde pública, como também na vigilância do nível sanitário dos aglomerados populacionais, dos serviços, estabelecimentos e locais de utilização pública para defesa da saúde pública, podendo mandar suspender a actividade ou encerrar estes serviços, estabelecimentos e locais sempre que funcionem em «condições de grave risco para a saúde pública». Estas autoridades de saúde pública podem ainda ordenar o internamento ou a prestação compulsiva de cuidados de saúde a indivíduos em situação de prejudicarem a saúde pública (por exemplo portadores de doenças graves facilmente transmissíveis). As autoridades de saúde exercem ainda a vigilância sanitária das fronteiras⁶³.

São também, entre muitas outras, importantes autoridades sanitárias, no domínio dos animais e vegetais, a Direcção-Geral de Veterinária, Direcção-Geral de Fiscalização e controlo da Qualidade Alimentar, bem como as direcções regionais de agricultura.

6. Polícia dos espectáculos

A realização de espectáculos e divertimentos públicos (desportivos, cinema, teatro, variedades, audições musicais, bailes ou outros) só podem ser anunciados ou realizados após o visto (e não licença) prévio da Direcção-Geral dos Espectáculos ou das suas delegações. O visto é posto num documento do qual constam os elementos do espectáculo ou divertimento e, sendo esse o caso, sua classificação, os artistas que actuarão, horas, dias e locais de realização, preço de entrada no recinto, empresa ou entidade responsável. A Direcção-Geral dos Espectáculos é um serviço do Ministério da Cultura, ao qual compete, essencialmente, superintender e fiscalizar os espectáculos e divertimentos públicos recintos a eles destinados⁶⁴.

A realização de quaisquer espectáculos ou divertimentos públicos carece de classificação, que nunca poderá ser denegada. Os espectáculos ou divertimentos públicos são classificados nos seguintes escalões etários: maiores de 4 anos; maiores de 6 anos; maiores de 12 anos; maiores de 16 anos; maiores de

⁶³ Cfr. espec. a Base XIX, da Lei de Bases da Saúde – Lei n.º 48/90, de 21 de Agosto.

⁶⁴ Efectivamente, compete à Inspecção-Geral das Actividades Culturais (IGAC), na dependência do Ministro da Cultura, assegurar o exercício da tutela fiscalizadora do Governo sobre os espectáculos de natureza artística e os direitos de autor e conexos, e de inspecção superior e auditoria junto dos órgãos, serviços e demais instituições, dependentes ou tutelados pelo Ministro da Cultura. Cfr. art. 1.º do Dec.-Lei n.º 80/97, de 8 de Abril.

18 anos⁶⁵. Por outro lado, serão ainda classificados, sendo esse o caso, em «De Qualidade» ou «Pornográfico»⁶⁶. Os critérios de classificação dos espectáculos são publicados no Diário da República, os quais são propostos pela Comissão de Classificação de Espectáculos, após o que são homologados por Portaria do Ministério da Cultura⁶⁷. São espectáculos «para maiores de três anos» os espectáculos desportivos e de circo, os concertos musicais e similares e os espectáculos de ópera e bailado; «para maiores de 4 anos» os espectáculos de curta duração e de fácil compreensão que não provoquem reacções de pavor e que não colidam com a fantasia e com o sentido lúcido desta idade; os espectáculos tauromáquicos são classificados «para maiores de seis anos» e os espectáculos que pela sua temática e ou extensão não integrem os critérios fixados para os níveis etários inferiores⁶⁸; a frequência de lugares públicos destinados a bailes populares é classificada «para maiores de 12 anos» e os espectáculos que pela sua extensão e complexidade possam provocar nos espectadores mais novos

⁶⁵ A protecção da juventude contra perigos que possam afectar a sua formação e desenvolvimento da sua personalidade é uma das preocupações tradicionais do Estado de direito. Neste sentido, na tentativa de melhorar o regime anterior, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2000, de 14 de Setembro, aprovou um Programa de Acção para a Entrada em Vigor da Reforma do (novo) *Direito de Menores*. Este *Direito de Menores* é constituído, nomeadamente, pela Lei de protecção de crianças e Jovens em perigo (L. n.º 147/99, de 1 de Setembro) e pela Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro, que aprovou a Lei Tutelar Educativa. Este último diploma determinou, nomeadamente, a adaptação dos tradicionais «colégios de acolhimento, educação e formação» ao modelo de «centros educativos» em regime fechado, semiaberto e aberto.

⁶⁶ Cfr. Dec.-Lei n.º 396/82, de 21 de Setembro.

⁶⁷ As delegações concelhias da D.-G. dos Espectáculos classificam os espectáculos e divertimentos públicos a realizar no respectivo concelho, de harmonia com as decisões da Comissão de Classificação dos Espectáculos. Estas delegações concelhias também visam os reclamos e demais formas de publicidade dos espectáculos e divertimentos, bem como os alvarás das empresas em digressão ou dos ambulantes que realizem espectáculos no concelho, para além de organizarem e manterem actualizado o cadastro dos recintos de espectáculos e divertimentos públicos do concelho. Em geral, sobre o regime jurídico dos espectáculos, ver XAVIER/MELO, *Espectáculos e Divertimentos Públicos. Regime Jurídico*, 1987, 476.

⁶⁸ Os espectáculos para maiores de 4 ou 6 anos são por vezes classificados «para todos» ou «para crianças». São classificados como “para todos” (maiores de 6 anos ou, excepcionalmente, maiores de 4 anos), os espectáculos e divertimentos que «não ofereçam inconveniente à formação moral e intelectual dos jovens e não terminem depois das 22 horas» (art. 3.º, n.º 1, do D.-L. n.º 263/71, de 18 de Junho). Este horário pode ser prorrogado até às 24 horas nos sábados e vésperas de feriados, com meia hora de tolerância. Os espectáculos especialmente destinados às crianças devem conter assuntos variados, proporcionar recreação adequada e aumentar os seus conhecimentos úteis. Devem evitar a fadiga e ser falados ou legendados em português (artigos 4.º e 5.º, do D.-L. n.º 263/71, de 18 de Junho). Os menores de três anos não podem assistir a quaisquer espectáculos ou divertimentos públicos. A entrada destas crianças poderá ser negada, em caso de dúvida sobre a idade (não apresentação de documento comprovativo), apenas com base em critérios de aparência.

fadiga excessiva ou traumatismo psíquico; a frequência de discotecas e similares é classificada «para maiores de 16 anos» e os espectáculos que explorem em termos excessivos aspectos de sexualidade e violência física e ou psíquicas; e, a frequência de clubes nocturnos e similares é classificada «para maiores de 18 anos». São também para maiores de 18 anos os espectáculos pornográficos ou que explorem formas patológicas de violência física e ou psíquica. Se do mesmo espectáculo fizerem parte elementos classificados em escalões diferentes, a classificação global é a do elemento mais elevado. Nos termos da lei, «spectáculo pornográfico é aquele que explora situações e actos sexuais com o objectivo primordial de excitar o espectador, para além de apresentar «baixa qualidade estética». Os «espectáculos pornográficos» podem ainda ser de 1.º escalão (*hard-core*) ou de 2.º escalão (*soft-core*). No primeiro caso, apresentam uma «descrição ostensiva e insistente de actos sexuais realmente praticados, com exibição dos órgãos genitais»; no segundo caso, apresentam uma «descrição ostensiva e insistente de actos sexuais simulados» (artigos 6.º e 7.º do Anexo ao Dec.-Lei n.º 396/82, de 21 de Setembro). Com base nos seus aspectos artístico, temático, pedagógico e técnico, os espectáculos podem ser classificados como «de qualidade».

Do conceito de «spectáculo», para efeitos de classificação, fazem parte os filmes. Por conseguinte, todos os filmes destinados a exibição pública devem ser classificados pela Comissão de Classificação de Espectáculos. Da classificação desta comissão cabe recurso, caso em que haverá então novo visionamento e nova decisão, não estando excluído o recurso aos tribunais. Também as representações teatrais são «espectáculos», estando sujeitas a classificação.

A realização de espectáculos ou divertimentos públicos exige a presença da força policial ou de um piquete de bombeiros, sob pena de pagamento de coima⁶⁹.

Durante os espectáculos, os espectadores não podem permanecer de pé, , devendo manter-se nos seus lugares de cabeça descoberta e sem perturbarem os artistas ou incomodarem o público com actos, gestos, conversas ou comentários. Os prevaricadores são primeiramente advertidos. Se persistirem na sua atitude serão obrigados a abandonar o recinto, sem direito a reembolso do preço do bilhete, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis (cfr. art. 59 do Regul. Dos Espectáculos). Se não abandonarem voluntariamente, poderão ser evacuados à força. Cfr. também a ordem policial de abandono de local e a ordem de evacuação das galerias do Presidente da Assembleia da República.

⁶⁹ Cfr. art. 50 do respectivo Regulamento.

7. Polícia de viação

7.1. *Objecto*

A polícia de viação tem por objecto o uso (circulação) dos meios de comunicação (vias de comunicação e meios de transporte), em geral, trate-se de pessoas ou mercadorias. As vias de comunicação podem ser estradas, canais de navegação, rios, lagos e mar, caminhos de ferro e espaço aéreo. A *polícia das estradas*, especialmente regulada no Código de Estrada, incide essencialmente no trânsito rodoviário, é regulada a circulação, o estacionamento, a velocidade, os sinais sonoros e luminosos, a sinalização de estradas, o registo de viaturas e as condições exigidas aos condutores. A *polícia de navegação*, que durante muito tempo se regeu pelo regulamento dos serviços hidráulicos de 1892, encontra-se hoje regulada numa grande diversidade de diplomas. Em termos gerais, a polícia da navegação, que incide sobre a navegação nas águas interiores (rios, lagos e canais), regula aspectos considerados indispensáveis para assegurar a “boa ordem” na navegação, tais como as matrículas, salubridade e condições de segurança dos meios de transporte (fragatas, faluas, barcos, batéis, vapores e outras embarcações), as obrigações das suas tripulações e aspectos fundamentais da própria circulação, tais como o fundeamento, os sinais (luminosos e sonoros), as cargas e descargas, etc. A *polícia dos caminhos de ferro* ou *polícia ferroviária*⁷⁰, tradicional em toda a Europa, incide sobre a guarda das linhas, passagens de nível, velocidade das locomotivas, sinais, paragens, freios, pessoal de transporte e, em geral, condições de segurança, higiene e comodidade no transporte de pessoas, bem como a segurança no transporte de mercadorias, especialmente das mercadorias consideradas perigosas, documentação que deve acompanhar o transporte de mercadorias, etc.. A *polícia da circulação aérea*, de significado cada vez maior na sociedade moderna, ocupa-se das condições de segurança, regras de trânsito, especialmente na aterragem e descolagem dos aparelhos, ruído, sinalização, higiene e comodidade dos aparelhos, documentação dos passageiros, etc.

⁷⁰ O Dec.-Lei n.º 39.780, de 21 de Agosto, de 1954, aprovou o Regulamento para a Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro – que ainda está parcialmente em vigor, nomeadamente no que limita a acção dos proprietários junto dos caminhos de ferro.

7.2. *Autoridades e competências*

a) No domínio das estradas e caminhos

No domínio das estradas nacionais existe uma importante polícia de construção e conservação. Actualmente, esta polícia está a cargo do ICERR, do ICOR e do IEP⁷¹. Estes institutos são pessoas colectivas, dotadas de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio, sujeitos à tutela e superintendência do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. Sobretudo o ICERR é uma verdadeira autoridade de polícia administrativa, especialmente no domínio da polícia da conservação. No âmbito das suas vastas competências policiais, compete-lhe, nomeadamente, «zelar pela manutenção permanente de condições de infra-estruturas e conservação e de salvaguarda do Estatuto de Estrada, que permitam a livre e segura circulação»; embargar administrativamente e demolir construções efectuadas em *zonas non aedificandi* (polícia das edificações) ou em zonas de protecção, proteger as suas instalações, regulamentar e fiscalizar os serviços prestados e a aplicação das respectivas sanções, «determinar, ..., a suspensão ou cessação de actividades ou encerramento de instalações que ponham em risco a circulação rodoviária, causem dano ou ameacem causá-lo à estrada», identificar pessoas ou entidades que promovam actividades em contravenção às leis e regulamentos de protecção à estrada ou ao património público afecto à sua exploração, especialmente à segurança rodoviária, solicitar a colaboração das autoridades administrativas e policiais para impor o cumprimento das normas e determinações que devam ter execução imediata, ordenar a imediata remoção de ocupações indevidas de bens do domínio público administrados pelo ICERR, para o que poderá solicitar a colaboração das autoridades policiais (cfr. art. 5.º). Pode também executar coercivamente decisões de autoridade, podendo, por exemplo, proceder à liquidação coerciva de taxas ou rendimentos da sua actividade. Por sua vez, o IEP tem por função, nomeadamente, definir as normas regulamentares com vista a assegurar a qualidade e as condições de boa circulação, segurança, e conforto e a salvaguarda de valores patrimoniais e ambientais nas estradas portuguesas, promover, supervisionar e controlar a conservação da rede de estradas. O presidente do Conselho de Administração do IEP exerce o poder disciplinar, fiscaliza e inspeciona os serviços e, «sempre que o exijam circunstâncias excepcionais e urgentes e não seja possível reunir extraordinariamente o Conselho de Administração», pode «praticar quaisquer actos do conselho de administração, os quais deverão ser

⁷¹ O Dec.-Lei n.º 237/99, de 25 de Junho, que criou, em substituição da JAE, o Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR), o Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR) e o Instituto das Estradas de Portugal (IEP).

no entanto ratificados na primeira reunião ordinária do conselho realizada após a sua prática».

Importantes poderes policiais no domínio da polícia das estradas estão confiados às diversas empresas concessionárias de auto-estradas, como é o caso, por exemplo, da AENOR-Auto-Estradas do Norte, S.A.⁷², poderes e deveres que em geral compreendem a conservação das Auto-Estradas em bom estado de circulação, a conservação do sistema de iluminação, sinalização e segurança nos troços das vias nacionais ou urbanas que contactam com os nós de ligação, a vigilância da auto-estrada, a assistência aos seus utentes, a vigilância das condições de circulação, nomeadamente no que respeita à sua fiscalização e à prevenção do acidente.

No domínio das estradas municipais, a titularidade das mesmas, bem como os deveres de construção, conservação e, em geral, do policiamento (orientação do trânsito, ocupação do espaço público, etc.) é da competência das respectivas autarquias.

b) No domínio da viação

A Direcção-Geral de Viação⁷³ é um serviço da Administração central que, na dependência directa do Ministério da Administração Interna, tem por missão promover a melhoria da segurança rodoviária. É essencialmente uma autoridade de polícia administrativa, pois compete-lhe fundamentalmente, emitir licenças (de centros de inspecção, "cartas de condução", licenças de directores de escolas de condução, licenças de instrutores de condução, alvarás de escolas de condução, credenciais de examinadores de condução), procede a exames (de condutores, de directores de escolas de condução, de instrutores de condução, de examinadores de condução), a acções de inspecção e fiscalização (do ensino da condução e de centros de exame), cancela matrículas e apreende cartas de condução e veículos. No domínio da prevenção rodoviária, a Direcção-Geral de Viação realiza campanhas de segurança rodoviária, emite orientações relativas ao ordenamento, sinalização e fiscalização do trânsito, procede a estudos de sinistralidade rodoviária e propõe medidas preventivas e apoia as autarquias no ordenamento e segurança rodoviária.

A Direcção-Geral de Viação verifica ainda a conformidade da sinalização das vias públicas (com a legislação aplicável e com os princípios do bom ordenamento e segurança da circulação rodoviária) e, em certas situações, determina o ordenamento do trânsito, como acontece em festividades, manifestações

⁷² Concretamente, o Dec.-Lei n.º 248-A/99, de 6 de Julho.

⁷³ Cfr. Dec.-Lei n.º 61/94, de 26 de Fevereiro, alterado pelo Dec.-lei n.º 120/95, de 31 de Maio, pelo Dec.-Lei n.º 114/94 – art. 4.º – e pelo Dec.-Lei n.º 2/98, de 3 de Janeiro.

públicas, provas desportivas, «ou outros acontecimentos que obriguem a adoptar providências excepcionais»⁷⁴.

No âmbito das autoridades de polícia de viação, cumpre destacar o Conselho Nacional de Segurança Rodoviária e as Comissões distritais de segurança rodoviária. Quanto a estas, por despacho conjunto dos Ministros da Administração Interna, da Saúde e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações⁷⁵, foi criada em cada distrito uma comissão distrital com a finalidade de contribuir para a solução dos problemas de segurança rodoviária. As Comissões distritais de segurança rodoviária são constituídas pelas seguintes personalidades: a) Governador civil, que preside; b) Comandante distrital da Guarda Nacional Republicana (GNR); c) Comandante do destacamento de trânsito da Brigada de Trânsito da GNR; d) Comandante distrital da Polícia de Segurança Pública (PSP); e) Director distrital de estradas; f) Presidentes das câmaras municipais do distrito; g) Director de serviços de viação ou delegado distrital da Direcção-Geral de Viação (DGV) Presidente do conselho da administração regional de saúde; i) Director regional de educação; j) Representante do Instituto Nacional de Emergência Médica; l) Delegado distrital de protecção civil; m) Director do hospital do distrito; n) Inspector regional de bombeiros; o) Presidente da federação distrital de bombeiros; p) Representante da Prevenção Rodoviária Portuguesa, que secretaria.

Entre as competências das Comissões distritais, destacam-se as seguintes: a) apreciar e aprovar o plano de actividades anual; b) acompanhar a execução do plano de actividades; c) Apreciar e aprovar os relatórios de actividades anual e trimestrais; d) apreciar e aprovar eventuais acções não consagradas no plano; e) aprovar a constituição de grupos de trabalho destinados a desenvolver projectos ou estudos específicos. A comissão reúne trimestralmente. No âmbito de cada comissão distrital de segurança rodoviária existe uma comissão executiva, que reúne mensalmente, com a seguinte composição: a) Governador civil, que preside; b) Director de serviços de viação ou delegado distrital da DGV; c) Comandante distrital da PSP; d) Comandante distrital da GNR; e) Comandante do destacamento de trânsito da Brigada de Trânsito da GNR; f) Director distrital de estradas; g) Director regional de educação; h) Presidente do conselho da administração regional de saúde; i) Inspector regional de bombeiros; j) Representante da Prevenção Rodoviária Portuguesa. Poderão ser convidados a participar nas reuniões da comissão executiva os presidentes das câmaras municipais, sempre que os assuntos a tratar justifiquem a sua presença. São atribuições da comissão executiva: elaborar o plano de actividades anual; promover a execução do plano de actividades; elaborar os relatórios de actividades anual e trimestrais; d) propor à comissão distrital acções e grupos de trabalho; Identificar pontos de acumulação de acidentes, causas dos acidentes e soluções para a sua

⁷⁴ Cfr. art. 9.º do CE.

⁷⁵ Resolução do Conselho de Ministros n. 41/97,

eliminação; elaborar pareceres técnicos sobre os projectos a apresentar à DGV no âmbito do apoio financeiro às autarquias locais.

Da polícia de viação faz parte, como vimos, a Polícia Ferroviária, que tem no Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF)⁷⁶ uma das suas mais importantes autoridades na medida em que possui amplas atribuições que permitem qualificá-lo de autoridade de polícia ferroviária. O INTF possui personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e está sujeito à tutela e superintendência do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. São atribuições do INTF, nomeadamente, regular e fiscalizar o sector ferroviário, supervisionar as actividades nele desenvolvidas e intervir em matéria de concessões de serviços públicos. Para o exercício das suas atribuições o INTF detém «poderes, prerrogativas e obrigações» conferidos ao Estado, nomeadamente no que respeita à liquidação e cobrança, voluntária ou coerciva, de taxas e rendimentos provenientes da sua actividade; à execução coerciva das demais decisões de autoridade; ao uso público dos serviços e à sua fiscalização. O INTF concede, prorroga, altera, suspende ou revoga as licenças das empresas e entidades que prossigam actividades de transporte ferroviário; garante a normalização e especificação técnica de infra-estruturas, material circulante, equipamentos, instalações e dispositivos diversos relativos à exploração ferroviária; fiscaliza os serviços prestados pelas empresas e entidades sujeitas às suas atribuições de regulação, bem como os locais destinados ao exercício da respectiva actividade, e proceder a inspecções de infra-estruturas e material circulante; promove a segurança, aprovando ou recusando a aprovação dos sistemas de gestão da segurança que lhe sejam submetidos pelas empresas e entidades sujeitas às suas atribuições de regulação, determina a respectiva modificação ou revisão e aplica penalidades por insuficiência de desempenho em matéria de segurança; promove ou coordena a elaboração de inquéritos técnicos sobre os acidentes ferroviários; promove a qualidade e os direitos dos passageiros e clientes.

8. Polícia das actividades desportivas e recreativas

São muitas as actividades que se integram na polícia das actividades desportivas e recreativas. Entre elas, destaca-se a polícia dos, que tem por órgão de central a Inspeção-Geral de Jogos, que é uma autoridade essencialmente policial, a quem compete, nomeadamente, classificar os jogos⁷⁷. Não menos impor-

⁷⁶ Criado pelo Decreto-Lei n.º 299-B/98.

⁷⁷ Cfr., nomeadamente, o art. 19.º, do Dec.-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro. À Inspeção-Geral de Jogos compete, nomeadamente, autorizar o fabrico, exportação e importação, a venda e o transporte de material e utensílios destinados a jogos de fortuna e azar. Compete-

tante é a polícia do desporto e dos espectáculos desportivos. A realização de provas desportivas na via pública, corridas de velocidade ou outras provas desportivas de veículos, animais ou peões, depende de autorização do Governador Civil do Distrito onde a prova terminará, mediante parecer favorável da DGV, ouvida a JAE ou a câmara municipal e autorização do Ministro da Cultura. Tratando-se de provas desportivas de veículos automóveis, o seu regulamento está sujeito à aprovação do ACP⁷⁸. A força policial não deve permitir o início ou a continuação de provas desportivas na via pública que não estejam devidamente autorizadas⁷⁹.

As licenças para a realização de provas desportivas são concedidas pela Direcção-Geral dos Espectáculos⁸⁰.

Uma das mais importantes questões que se colocam no âmbito da polícia dos espectáculos desportivos é a segurança e protecção nos recintos desportivos. Toda a vedação de recintos desportivos deve constituir um conjunto sólido e resistente sem quaisquer deteriorações que a enfraqueçam, nomeadamente resultantes de oxidação, soldaduras ou remendos⁸¹. No que respeita à segurança fora do recinto, deverá existir junto dos complexos desportivos um parque devidamente vedado, destinado prioritariamente ao estacionamento de viaturas afectas ao transporte de praticantes e componentes da equipa de arbitragem, bem como veículos das forças de segurança, bombeiros e serviços médicos⁸².

Com vista a garantir a necessária segurança nos recintos desportivos, a lei considera contra-ordenação a simples introdução (com ou sem utilização) de certos objectos nos recintos e complexos desportivos, como é o caso de material produtor de fogo-de-artifício ou objectos similares, bem como buzinas de ar ou outros utensílios estridentes, buzinas alimentadas por baterias, corrente eléctrica ou outras formas de energia e quaisquer instrumentos de ruído instalados de forma fixa. É ainda contra-ordenação o simples arremesso de quaisquer objectos, mesmo que do arremesso não resultem ofensas corporais⁸³. O mesmo é válido para a introdução, venda e consumo de bebidas alcoólicas.

Ainda para garantir a segurança nos recintos desportivos e nos ajuntamentos por eles provocados, pode haver requisição da força policial quando os organizadores de espectáculos desportivos considerem ser necessária a sua pre-

-Ihe ainda exercer a tutela inspectiva do Estado sobre a exploração e prática de jogos de fortuna ou azar e sobre a execução das obrigações das concessionárias.

⁷⁸ art. 4.º do CE.

⁷⁹ Cfr. O S n.º 171/76, de 26 de Outubro.

⁸⁰ art. 94.º do Decreto n.º 32 496, de 3 de Agosto, de 1943.

⁸¹ A protecção (designadamente vedações) nos recintos desportivos encontra-se disciplinada na Portaria n.º 371/91, de 30 de Abril. Cfr. n.º 5 desta Portaria.

⁸² Portaria n.º 371/91, de 30 de Abril. Cfr. n.º 14 desta Portaria

⁸³ art. 21.º, da Lei n.º 38/98, de 4 de Agosto.

sença. A requisição é feita em impresso próprio, pelos organizadores. Se não tiver havido requisição da força policial, a responsabilidade pela manutenção da ordem dentro do respectivo recinto e pelos acontecimentos de alteração da ordem recai sobre os organizadores. Em certos casos, no entanto, é obrigatória a requisição de força policial⁸⁴.

A PSP só deve atender pedidos de pessoal para policiamento em desafios de futebol não oficiais, quando os interessados apresentem autorização para a realização do jogo⁸⁵. Compete à PSP proibir todas as competições desportivas em que os seus organizadores não exibam a competente autorização⁸⁶. A indicação do pessoal para policial os desafios de futebol é da competência do comandante da esquadra respectiva, o qual deverá fixar esse número de acordo com o critério da indispensabilidade, de modo a não sobrecarregar os clubes. Se não tiver pessoal suficiente, poderá pedir um reforço ao respectivo Comando Distrital⁸⁷. Se as entradas nos recintos desportivos⁸⁸ não forem pagas, o serviço prestado pelos agentes da PSP é gratuito. Se durante ou depois do espectáculo desportivo, dentro ou fora do recinto, se verificarem incidentes não previstos, que obriguem a reforços da força policial actuante (ou ao prolongamento da sua actuação), a força policial deixa de estar a cargo da entidade requisitante, pois a força policial passa a estar no cumprimento da sua função normal de salvaguarda da ordem e segurança públicas⁸⁹. Os agentes nomeados para policiamento devem estar virados para o público, a fim de «detectarem os desordeiros que se comportem agressivamente e que com atitudes reprováveis, pretendam alterar a ordem pública⁹⁰. O pessoal policial deve ser isento no serviço de policiamento nos recintos desportivos, mantendo rigorosa neutralidade e só actuando quando para garantir a ordem pública⁹¹. Por sua vez, o comandante da força policial no recinto desportivo deve «providenciar junto dos dirigentes responsáveis no sentido de se certificarem se as instalações destinadas às equipas de arbitragem ou das equipas em prova oferecem as necessárias condições de segurança e estão guardadas por pessoal privativo dos clubes, a fim de evitar a prática de quaisquer danos ou furtos nos artigos de vestuário, objectos ou valo-

⁸⁴ Cfr. art. 2.º do Dec.-Lei n.º 238/92 de 29 de Outubro.

⁸⁵ O S. n.º 16, do C.G., de 28.11.1950.

⁸⁶ O S. n.º 26 do C.G., de 18.5.1961.

⁸⁷ Cfr. Circular n.º OI 1660/3.ª Rep., de 10 de Setembro, de 1970; Ofício n.º 1199/66, da 3.ª Rep., de 31 de Maio, de 1966 do CG; O S. n.º 12, de 31 de Julho de 1954, do C.G..

⁸⁸ Recinto desportivo é «o espaço criado exclusivamente para a prática do desporto, com carácter fixo e com estruturas de construção que lhe garantam essa afectação e funcionalidade, dotado de lugares permanentes e reservados a assistentes, sob controlo de entrada» – (art. 1.º, n.º 2, al. a) do Dec.-Lei n.º 238/92, de 29 de Outubro).

⁸⁹ Neste sentido, cfr. o Despacho do Comandante-Geral da PSP, de 29.6.1977.

⁹⁰ O S. n.º 23, de 4.9.1967.

⁹¹ O S. do C.G., de 1.3.1952.

res»⁹². A pedido do árbitro, os agentes da polícia presentes deverão intervir para fazer cumprir as suas determinações quanto ao pessoal que se encontra nos bancos dos técnicos ou por factos relacionados com o comportamento do público. Se um jogador expulso se recusar a sair do campo, o árbitro deve pedir a intervenção do capitão da equipa e, depois, do delegado ao jogo. Em última instância deve terminar com o jogo, não podendo para este efeito pedir a intervenção do agente policial⁹³.

A lei estabelece determinadas medidas preventivas da violência nos espectáculos desportivos, que deverão ser adoptadas de acordo com o grau de risco em causa. Entre essas medidas destacam-se as seguintes: reforço do policiamento; criação de planos de intervenção; separação de grupos de adeptos em zonas distintas; controlo da venda de bilhetes (nomeadamente, o número de bilhetes emitidos não pode exceder a lotação do recinto); adopção de medidas de vigilância e controlo, evitando-se o excesso de lotação de qualquer zona do recinto e assegurando-se a fluidez nas vias de acesso; controlo de acesso com vista a impedir a introdução de objectos proibidos ou susceptíveis de possibilitar actos de violência; controlo de estado de alcoomia e utilização de estupefacientes; acompanhamento e vigilância de grupos de adeptos, especialmente nos jogos fora do recinto próprio. Nesta acção preventiva, participa também a comunicação social, a qual deverá divulgar as informações (acessos, etc.) que lhe sejam facultados pelos encarregados da segurança. Em geral, estas medidas podem ser adoptadas por encarregados de segurança privados, mas algumas terão de ser asseguradas pelos agentes policiais, como é o caso do controlo da alcoomia, do uso de estupefacientes, de operações de revista ou de busca.

A lei adopta dois padrões de espectáculos de risco: nacional e internacional⁹⁴. São espectáculos de risco, a nível internacional, os que correspondem à fase final de um campeonato europeu ou mundial; os que sejam como tal declarados pelas organizações internacionais, europeias ou mundiais, das respectivas modalidades, com base em incidentes ocasionados pelos adeptos de pelo menos uma das equipas ou por outras razões excepcionais; aqueles em que os adeptos da equipa visitante presumivelmente ultrapasse 10% da capacidade do recinto ou 3000 espectadores; aqueles em que o recinto esteja presumivelmente repleto ou tenha mais de 50.000 espectadores. Por sua vez, a nível nacional, são espectáculos de risco elevado aqueles cujos espectadores previstos perfaça pelo menos 65% da lotação do recinto ou o número de adeptos da equipa visitante perfaça pelo menos 20% dos espectadores; aqueles em que se verifique um clima de declarada hostilidade entre os clubes intervenientes; aqueles cujo árbitro seja

⁹² O S n.º 52, do C.G., de 25.8.1966.

⁹³ Deliberação da F.P.F., de 13.6.1970.

⁹⁴ Dec.-Lei n.º 238/92 de 29 de Outubro.

alvo de forte contestação; aqueles cujos adeptos dos clubes intervenientes tenham causado incidentes graves em anteriores jogos; aqueles que sejam decisivos para ambas as equipas. Os restantes são considerados espectáculos de *risco normal*. O número de agentes policiais a destacar, que nunca poderá ser inferior a três, será de 1/200 se o espectáculo for de risco elevado e de 1/400 ou 1/500 nos de risco normal.

Outra importante questão que se coloca é a do papel que deverão desempenhar os organizadores de espectáculos desportivos no domínio da segurança. Ainda que de forma não muito clara, a lei confere-lhes competências policiais, ao mesmo tempo que lhes impõe o dever de cooperação com as forças de ordem e segurança presentes no local⁹⁵. Desde logo, os organizadores de espectáculos desportivos (federações, ligas) devem designar um coordenador de segurança que, em cooperação com as autoridades policiais, deve zelar pela segurança do espectáculo desportivo.

Quem organiza provas desportivas deverá adoptar determinadas medidas preventivas da violência associada ao desporto. O regime jurídico português distingue o “organizador da competição desportiva, do promotor do espectáculo desportivo e do coordenador de segurança: o primeiro, pode ser a federação ou a liga; o segundo, são os clubes ou sociedades desportivas; o terceiro é um elemento designado pelo organizador da competição que, em cooperação com as autoridades policiais, zela pela segurança do espectáculo desportivo. Por outro lado, este diploma estabelece os deveres dos promotores do espectáculo desportivo, prevê determinados procedimentos preventivos da violência e estabelece determinadas medidas de controlo e fiscalização. Os promotores de espectáculos desportivos devem também adoptar medidas contra os seus associados envolvidos em desordens (expulsando os que, comprovadamente, pratiquem ou incitem à prática de violência nos recintos desportivos) e proteger os indivíduos alvo de ameaças, p. ex., facilitando-lhe, em coordenação com as forças policiais, uma saída segura do recinto desportivo. Os organizadores de espectáculos desportivos (federações, ligas) devem também designar um coordenador de segurança que, em cooperação com as autoridades policiais, deve zelar pela segurança do espectáculo desportivo. A fim de se ocupar com o preocupante e complexo problema da violência, foi criado o Conselho Nacional Contra a Violência no Desporto (CNVD-), que funciona na dependência do Governo⁹⁶ e que tem por incumbência de «promover e coordenar medidas de

⁹⁵ art. 15.º, da Lei n.º 38/98, de 4 de Agosto.

⁹⁶ Lei n.º 38/98, de 4 de Agosto, art. 28.º e segs. Esta Lei aprovou normas com vista à prevenção e controlo da violência associada ao desporto e normas de disciplina e ordenação dentro dos recintos. O Conselho Nacional Contra a Violência no Desporto, na dependência do Ministro da Tutela, promove e coordena medidas de combate às manifestações de violência associadas ao desporto e fiscaliza a sua execução. Os promotores de espectáculos desportivos devem adoptar certas medidas de segurança e protecção. Também as forças policiais devem

combate às manifestações de violência associadas ao desporto, bem como fiscalizar a sua execução».

Os promotores de espectáculos desportivos estão obrigados a, nomeadamente: a) incentivar o espírito ético e desportivo dos seus adeptos, especialmente dos grupos organizados de apoiantes; b) adoptar medidas contra os seus associados envolvidos em desordens (expulsando os que, comprovadamente, pratiquem ou incitem à prática de violência nos recintos desportivos); c) proteger os indivíduos alvo de ameaças, nomeadamente facilitando-lhe, em coordenação com as forças policiais, uma saída segura do recinto desportivo. São proibidos nas manifestações desportivas todo o tipo de sinais, símbolos ou expressões de incitamento à violência, ao racismo e à xenofobia. Por outro lado, compete ao promotor do espectáculo desportivo fiscalizar as associações de grupos de adeptos, com vista a garantir que nas instalações cedidas a esses grupos não sejam depositados objectos proibidos ou susceptíveis de possibilitar ou agravar actos de violência⁹⁷. A lei estabelece determinadas medidas preventivas da violência nos espectáculos desportivos, que deverão ser adoptadas de acordo com o grau de risco em causa. Entre essas medidas destacam-se as seguintes: reforço do policiamento; criação de planos de intervenção; separação de grupos de adeptos em zonas distintas; controlo da venda de bilhetes; adopção de medidas de vigilância e controlo, evitando-se o excesso de lotação de qualquer zona do recinto e assegurando-se a fluidez nas vias de acesso; controlo de acesso com vista a impedir a introdução de objectos proibidos ou susceptíveis de possibilitar actos de violência; controlo de estado de alcoomia e utilização de estupefacientes; acompanhamento e vigilância de grupos de adeptos, especialmente nos jogos fora do recinto próprio. Nesta acção preventiva, participa também a comunicação social, a qual deverá divulgar as informações (acessos, etc.) que lhe sejam facultados pelos encarregados da segurança. Em geral, estas medidas podem ser adoptadas por encarregados de segurança privados, mas algumas terão de ser asseguradas pelos agentes policiais, como é o caso do controlo da alcoomia, do uso de estupefacientes, de operações de revista ou de busca.

9. Polícia das edificações

A *polícia das edificações* incide sobre todo o tipo de construções, abrangendo reconstruções, obras de conservação e beneficiação, construção edifícios, muros e valas. Esta polícia está sobretudo a cargo das autoridades municipais. No caso

adoptar certas medidas, como controlar o estado de alcoomia e utilização de estupefacientes, podendo controlar acessos, vigiar grupos de adeptos mais perigosos, etc. Nos recintos desportivos onde se disputem competições profissionais deve haver um sistema de vigilância e controlo por circuito fechado de televisão (art. 11.º).

⁹⁷ art. 6.º, n.º 3 da Lei n.º 38/98, de 4 de Agosto.

de construção de habitações, a polícia das edificações abarca todos os aspectos de segurança, higiene, comodidade das habitações. A lei prevê um rigoroso regime de licenciamento e fiscalização das construções, impondo inúmeras restrições e proibições. Porém, a polícia das edificações compreende tradicionalmente também aspectos de estética urbana e de protecção de monumentos e zonas históricas.

Compete à câmara municipal licenciar todas as obras de construção civil, salvo as exceptuadas por lei, como por exemplo novos edifícios e reconstrução, ampliação, alteração, reparação ou demolição de edificações⁹⁸. Todos os pedidos de licenciamento de obras devem ser publicitados sob a forma de aviso, a colocar pelo requerente no prazo de quatro dias, de forma bem visível, no prédio abrangido pelo projecto. O mesmo deverá acontecer com o alvará de licença, no caso de esta vir a ser concedida⁹⁹.

Em princípio, a realização de obras de conservação são um ónus que recai sobre o cidadão proprietário (ou do ocupante de espaço público, relativamente aos respectivos elementos), não estando sujeitas a qualquer licenciamento, mas a simples comunicação à autoridade. No entanto, em certos casos, as simples obras de conservação também estão sujeitas a licenciamento. É este o caso, por exemplo, das obras de conservação a levar a efeito em mobiliário urbano, suportes publicitários e outro equipamento de apoio, mesmo que sejam de propriedade privada, desde que tenham sido qualificados previamente pela respectiva câmara municipal como “antigos” ou “pitoresco”.

Na apreciação dos projectos de arquitectura submetidos a aprovação (licença de obras), deve ser considerada a sua inserção no ambiente urbano e na paisagem¹⁰⁰.

10. Polícia dos estabelecimentos

A polícia dos estabelecimentos está fundamentalmente a cargo do governador civil, do presidente da câmara e de outras entidades como a Direcção-Geral do Turismo. Em geral, os estabelecimentos necessitam de autorização para funcionar, devendo respeitar determinadas exigências durante o funcionamento.

O poder para a adopção da medida policial de encerramento de um estabelecimento sujeito a licenciamento não está na discricionariedade da autori-

⁹⁸ Cfr. art. 1.º e 2.º do Dec.-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Dec.-Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro.

⁹⁹ Cfr. art. 8.º e 9.º do Dec.-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Dec.-Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro.

¹⁰⁰ Cfr. art. 17.º, n.º 1 do Dec.-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Dec.-Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro.

dade administrativa, como resulta de forma bem evidente do art. 4.º, n.º 1 do Regulamento Policial da Madeira¹⁰¹, que determina que «o membro do Governo Regional que tenha a seu cargo o sector da Administração pública regional e local determinará o encerramento dos estabelecimentos que se encontrem a funcionar sem qualquer das licenças exigidas pelo presente Regulamento». Esta competência pode ser delegada no Comandante Regional da PSP (que no entanto deve informar a entidade delegante da providência adoptada no prazo de dois dias).

11. Polícia do trabalho

A Inspecção-Geral do Trabalho (IGT)¹⁰² é um serviço de polícia administrativa que, designadamente, fiscaliza o cumprimento da lei, regulamentos e convenções respeitantes às condições de trabalho, emprego e desemprego e segurança, higiene e saúde no trabalho. A actividade inspectiva da IGT é prosseguida por funcionários dotados de amplos poderes de autoridade. No âmbito da IGT existe uma Divisão de Higiene, Segurança e Saúde no Trabalho, órgão nuclear de intervenção a jusante, especialmente vocacionado para a fiscalização e promoção das condições de saúde, segurança e salubridade dos trabalhadores¹⁰³ e uma Divisão de Prevenção de Riscos Profissionais e uma Secção Técnica de Contra-Ordenações Laborais (STCOL), à qual compete, nomeadamente, proceder à coordenação da actividade dos serviços em matéria de contra-ordenações laborais, segurança e saúde dos aparelhos e sistemas de protecção destinados a ser utilizados em atmosferas potencialmente explosivas¹⁰⁴. A Inspeção Geral do Trabalho (IGT) desenvolve a sua acção de acordo com os princípios constantes das Convenções n. 81 e 129 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). São competências da IGT, nomeadamente, fiscalizar o cumprimento das disposições legais, regulamentares e convencionais e dos contratos individuais de trabalho respeitantes às condições de trabalho, ao apoio ao

¹⁰¹ Portaria 1/95/M. No Continente português o regime é iêntico.

¹⁰² O Dec.-Lei n.º 109/2000, de 30 de Junho, aprovou em anexo o «Regime de Organização e Funcionamento das actividades de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho». Nas Regiões Autónomas existem Inspeções Regionais, como é o caso da Inspeção Regional do Trabalho dos Açores, aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional n. 19/97/A

¹⁰³ Também importante é a Secção Técnica de Contra-Ordenações Laborais, a qual é responsável pela coordenação da actividade dos diversos serviços, para além da gestão do produto das coimas aplicadas e tratamento estatístico do movimento processual das contra-ordenações.

¹⁰⁴ Decreto-Lei n. 112/96, de 5 de Agosto, que estabeleceu as disposições relativas à segurança e saúde dos aparelhos e sistemas de protecção destinados a ser utilizados em atmosferas potencialmente explosivas, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva n. 94/9/CE, de 23 de Março.

emprego e à protecção no desemprego; fiscalizar o cumprimento das normas relativas à segurança, higiene e saúde no trabalho; aprovar e fiscalizar o cumprimento dos regulamentos internos das empresas; verificar os requisitos legais relativos ao exercício das actividades profissionais, mapas de horários de trabalho e quadros de pessoal, bem como conceder as autorizações atinentes às relações de trabalho; determinar acções de inspecção; proceder à confirmação, à não confirmação e à desconfirmação dos autos de notícia submetidos à sua apreciação, conceder as autorizações legalmente exigíveis no âmbito das relações de trabalho; São competências da Divisão de Higiene, Segurança e Saúde no Trabalho (DHSST), nomeadamente, assegurar o cumprimento da legislação relativa a higiene, segurança e saúde no trabalho e promover acções tendentes à realização, nos locais de trabalho e nos prazos fixados, das modificações estruturais que assegurem a observação estrita das disposições legais respeitantes à saúde, segurança e comodidade dos trabalhadores.

Em geral, a polícia do trabalho consta de diversos diplomas regulam aspectos como a protecção da segurança e/ou da saúde dos trabalhadores contra determinados riscos¹⁰⁵. Este diplomas prevêem um exaustivo regime contra-

¹⁰⁵ Por exemplo, o Dec.-Lei n.º 273/89, de 21 de Agosto, relativo à protecção da saúde dos trabalhadores contra os riscos decorrentes da exposição ao cloreto de vinilo monómero; o Dec.-Lei n.º 274/89, de 21 de Agosto, relativo à protecção da saúde dos trabalhadores contra os riscos decorrentes da exposição ao chumbo; o Dec.-Lei n.º 284/89, de 24 de Agosto (na redacção dada pelo Dec.-Lei n.º 389/93), relativo à protecção da saúde dos trabalhadores contra os riscos decorrentes da exposição ao amianto; o Dec.-Lei n.º 275/91, de 7 de Agosto, relativo à protecção da saúde dos trabalhadores contra os riscos decorrentes da exposição a algumas substâncias químicas; o Dec.-Lei n.º 72/92, de 28 de Abril, relativo à protecção da saúde dos trabalhadores contra os riscos decorrentes da exposição ao ruído; o Dec.-Lei n.º 330/93, de 25 de Setembro relativo à protecção da saúde dos trabalhadores na movimentação manual de cargas; o Dec.-Lei n.º 82/99, de 16 de Março, relativo à protecção da segurança e da saúde dos trabalhadores na utilização de equipamentos de trabalho; o o Dec.-Lei n.º 347/93, de 1 de Outubro, relativo às prescrições mínimas de segurança e de saúde dos trabalhadores para os locais de trabalho; o Dec.-Lei n.º 348/93, de 1 de Outubro, relativo à protecção da segurança e da saúde dos trabalhadores na utilização de equipamentos de protecção individual; o Dec.-Lei n.º 349/93, de 1 de Outubro, relativo à protecção dos trabalhadores na utilização de equipamentos dotados de visor; o Dec.-Lei n.º 390/93, de 20 de Novembro, relativo à protecção da saúde dos trabalhadores contra os riscos decorrentes da exposição a agentes cancerígenos; o Dec.-Lei n.º 141/95, de 14 de Junho, relativo à sinalização de segurança e de saúde no trabalho; o Dec.-Lei n.º 155/95, de 1 de Julho, relativo à protecção da segurança e da saúde dos trabalhadores nos estaleiros temporários ou móveis; o Dec.-Lei n.º 274/95, de 23 de Outubro, relativo à assistência médica dos trabalhadores a bordo dos navios; o Dec.-Lei n.º 324/95, de 29 de Novembro, relativo à protecção da segurança e da saúde dos trabalhadores nas indústrias extractivas; o Dec.-Lei n.º 84/97, de 16 de Abril, relativo à protecção da saúde dos trabalhadores contra os riscos decorrentes da exposição a agentes biológicos; o Dec.-Lei n.º 116/97, de 12 de Maio, relativo à protecção da segurança e da saúde dos trabalhadores a bordo de navios de pesca.

ordenacional, distinguindo contra-ordenações muito graves, contra-ordenações graves e contra ordenações leves¹⁰⁶.

12. Polícia das águas e resíduos

Importante domínio de polícia administrativa, cada vez mais autónomo, é o das águas e resíduos. Neste domínio, existem planos de acção¹⁰⁷, em larga medida por imposição da União Europeia¹⁰⁸, e um vastíssimo acervo de diplomas que visam a prevenção de perigos para a sociedade e para o cidadão¹⁰⁹. Para o cidadão, a existência destes planos e regulações implica, antes de mais, a proibição de abandono, descarga em lixeira e outros destinos finais não controlados. Entre os muitos objectivos visados destacam-se o respeito pela saúde humana e pelo ambiente. No plano dos organismos encarregues da polícia das águas e resíduos destaca-se o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR)¹¹⁰, que é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e património próprio, sujeita a superintendência e tutela do Ministro do Ambiente e que tem por objecto assegurar a qualidade dos serviços prestados pelos sistemas multimunicipais e municipais de água de abastecimento público, de águas residuais urbanas e de resíduos sólidos urbanos. Compete-lhe, nomeadamente, supervisionar a concepção, execução, gestão e exploração dos sistemas. Compete-lhe, ainda, regulamentar, orientar e fiscalizar a concepção, execução, gestão e exploração dos sistemas multimunicipais e municipais concessionados, bem como a actividade das respectivas entidades gestoras e assegurar a regulação dos respectivos sectores e o equilíbrio entre a sustentabilidade económica dos sistemas e a qualidade dos serviços prestados, de modo a salvaguardar os interesses e direitos

¹⁰⁶ O regime geral das contra-ordenações laborais encontra-se desenvolvido e caracterizado na Lei n.º 113/99, de 3 de Agosto, que tipificou e classificou as contra-ordenações correspondente à violação da legislação específica de segurança, higiene e saúde no trabalho em certos sectores de actividades ou a determinados riscos profissionais.

¹⁰⁷ Por exemplo, a Resolução do Cons. de Min. n.º 38/95, de 21 de Abril, aprovou o Plano Nacional de Resíduos e o Dec.-Lei n.º 516/99, de 2 de Dezembro, aprovou o Plano Estratégico de Gestão dos Resíduos Industriais.

¹⁰⁸ A Directiva Quadro dos Resíduos n.º 75/442/CEE, de 15 de Julho de 1975, exige, no seu art. 7.º, que os Estados membros elaborem um ou mais planos de gestão dos seus resíduos industriais.

¹⁰⁹ O Dec.-Lei n.º 239/97, de 9 de Set., sobre gestão, recolha, transporte, armazenagem, tratamento, valorização e eliminação de resíduos, distingue os seguintes tipos de resíduos: perigosos para a saúde ou para o ambiente, resíduos industriais, resíduos urbanos, resíduos hospitalares.

¹¹⁰ O Decreto-Lei n.º 362/98, aprovou o Estatuto do IRAR e extinguiu o Observatório Nacional de Ambiente.

dos cidadãos no fornecimento de bens e serviços essenciais, o IRAR pode solicitar às entidades gestoras dos sistemas multimunicipais e municipais as informações e os documentos necessários para a prossecução das suas atribuições, as quais devem a fornecer as informações e documentos solicitados

13. Polícia do ambiente

A lei portuguesa reconhece formalmente a existência de uma polícia do ambiente. Do ponto de vista orgânico, o Governo, especialmente através do Ministro e do Secretário de Estado do Ambiente, é verdadeira autoridade policial¹¹¹. Também os governos regionais (através das competentes secretarias regionais), as câmaras municipais (espec. através do presidente da câmara e, eventualmente, do vereador do correspondente pelouro) e as juntas de freguesia são autoridades de polícia ambiental. Nomeadamente, a lei confere às polícias municipais o poder-dever de praticar «acções de polícia ambiental»¹¹². Por outro lado, a Direcção-Geral do Ambiente é uma verdadeira autoridade de polícia ambiental, pois tem amplos poderes de fiscalização ambiental¹¹³.

A Inspecção-Geral do Ambiente (IGA) é um serviço central do Ministério do Ambiente, dotado de autonomia técnica e administrativa. Entre as competências da IGA, destacam-se as seguintes: garantir o cumprimento das leis, regulamentos, instruções, despachos e demais normas jurídicas ou contratuais

¹¹¹ Assim, o Ministro ou o Secretário de Estado do Ambiente podem, p. ex., mandar encerrar certos estabelecimentos ou instalações, nomeadamente quando estejam em causa «graves riscos para o ambiente e para a saúde pública», o que envolve «grave lesão do interesse público», como aconteceu num conhecido caso que foi objecto do ac. do STA de 29.10.1991 (caso *escórias de alumínio*), no qual o Secretário de Estado do Ambiente havia mandado encerrar uma instalação, com base na «grave urgência para o interesse público», por se ter constatado a «existência de um deplorável estado de insalubridade, com odores altamente incomodativos e intensos, interior e exteriormente, com insectos aéreos e rastejantes muito abundantes, resíduos e maquinaria por todo o lado, edifício e maquinaria muito degradados, sem evidentes cuidados de manutenção e higiene mínimos, estando os produtos para transformação, em grande quantidade, em adiantado estado de decomposição, cobertos com uma camada mínima de cal». E, continua: «...no mesmo quarteirão industrializado estão situados blocos habitacionais de grande densidade, além de escolas ...». Neste sentido, cfr. também o ac. do STA de 27.12.1995 (proc. n.º 38.999).

¹¹² Cfr. art. 4.º, n.º 1, al. I) da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto. Por outro lado, a linha j) do Anexo III do Dec.-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março, confere às polícias municipais poderes para exercerem «**funções de polícia do ambiente**».

¹¹³ Como os que resultam da Portaria n.º 281/95, de 7 de Abril. Neste âmbito pode fiscalizar o «perigo para a saúde humana» ou os «métodos susceptíveis de prejudicar o ambiente». Cfr. também o Dec.-Lei n.º 164/2001, de 23 de Maio (que aprova o regime jurídico da prevenção e controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva 96/82/CE).

de natureza ambiental e proceder ao levantamento de autos sempre que se verifiquem infracções e instruir processos de contra-ordenação¹¹⁴. A IGA tem sob a sua tutela o Instituto da Água, o Instituto de Meteorologia (ao qual compete, nomeadamente, prosseguir as políticas nacionais nos domínios da meteorologia, sismologia e qualidade do ar), o Instituto da Conservação da Natureza (ao qual compete prosseguir as políticas nacionais de conservação da natureza), o Instituto de Promoção Ambiental (ao qual compete prosseguir as políticas nacionais no domínio da educação, sensibilização, formação e informação dos cidadãos e de apoio às organizações não governamentais de ambiente), o Instituto do Consumidor (ao qual incumbe prosseguir as políticas de salvaguarda dos direitos dos consumidores, bem como coordenar e executar medidas de protecção, informação e de apoio às organizações de consumidores), o Instituto dos Resíduos (ao qual incumbe a prossecução da política nacional no domínio dos resíduos), o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (ao qual incumbe exercer funções reguladoras nos sectores da água de abastecimento público, das águas residuais comunitárias e dos resíduos sólidos urbanos)¹¹⁵.

No plano do regime jurídico da polícia do ambiente há toda uma série de diplomas de fundamental importância, dos quais se destacam aqui dois: a Lei de Bases do Ambiente e o Regulamento (que é Dec.-Lei) Geral do Ruído¹¹⁶. Este último diploma é uma autêntica lei policial, pois, como nele se diz, «tem por objecto a prevenção do ruído e o controlo da poluição sonora, tendo em vista a salvaguarda da saúde e o bem-estar das populações», donde também resulta que a polícia do ambiente está, em larga medida, sobreposta à polícia da saúde (a par de outras, como a polícia da higiene). Para efeitos de polícia do ambiente, já é ruído (ruído de vizinhança e de actividades perigosas) causador de pertur-

¹¹⁴ Cfr. também os artigos 8.º e 37.º do Dec.-Lei n.º 164/2001, de 23 de Maio.

¹¹⁵ A IGA tem ainda, como órgãos de consulta, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (órgão independente que funciona junto do MA e a quem compete, por sua iniciativa, por solicitação dos membros do Governo responsáveis pela área do ambiente ou de outras entidades, emitir pareceres e recomendações sobre todas as questões relativas à política de ambiente e de desenvolvimento sustentável) o Conselho Nacional do Consumo (que é um órgão independente, de consulta, de acção pedagógica e preventiva, exercendo a sua acção em todas as matérias relacionadas com o interesse dos consumidores), o Conselho Nacional da Água (ao qual compete acompanhar e apreciar a elaboração de planos e de projectos, com especial relevância nos meios hídricos, propor medidas que permitam melhor desenvolvimento e articulação das acções deles decorrentes e formular ou apreciar opções estratégicas para a gestão sustentável dos recursos hídricos nacionais).

¹¹⁶ A Lei de Bases do Ambiente foi aprovada pela Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, e o Regulamento Geral do Ruído foi aprovado pelo Dec.-Lei n.º 292/2000, de 14 de Novembro. Este último diploma obriga os municípios, em certos casos, a aprovar planos municipais de redução do ruído, ao mesmo tempo que lhes permite emitir uma «licença especial de ruído» a conceder, consoante os casos, pelo presidente da câmara ou pelo governador civil.

bação aquele que provoca «incomodidade». Como iremos ver, este critério não é o mesmo para a intervenção das forças policiais (perigo policial desencadeador da intervenção das forças de ordem e segurança).

O *ónus de reposição* da situação anterior à instalação de uma indústria poluente recai, sem direito a qualquer indemnização ou restituição, sobre a entidade licenciada, após finda ou revogada a respectiva licença. Um exemplo evidente consta do art. 13.º, do Dec.-Lei n.º 117/94, de 3 de Maio, relativo à licença de exploração de parques de sucata. A reposição pode ser ordenada pelos presidentes das respectivas câmaras municipais. Também no caso de obras não devidamente licenciadas, o presidente da câmara pode ordenar a demolição da obra e ou a reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da data do início das obras em causa, fixando para o efeito um prazo razoável¹¹⁷. Verificando-se razões de reconhecido interesse público, tal faculdade também assiste ao Ministro do Planeamento e ordenamento do Território (n.º 2).

14. Polícia das actividades culturais

A Inspecção-Geral das Actividades Culturais (IGAC)¹¹⁸, é um serviço dotado de autonomia administrativa, na dependência do Ministro da Cultura, com o objectivo de assegurar o exercício da tutela fiscalizadora do Governo sobre os espectáculos de natureza artística e os direitos de autor e conexos, e de inspecção superior e auditoria junto dos órgãos, serviços e demais instituições, dependentes ou tuteladas pelo Ministro da Cultura¹¹⁹. No domínio policial, as principais atribuições da IGAC são: assegurar o cumprimento da legislação da área da cultura, nomeadamente através da divulgação de normas e da realização de acções de verificação e de inspecção; assegurar o cumprimento da legislação sobre espectáculos e licenciamento de recintos que tenham por finalidade principal a actividade artística, nomeadamente através da divulgação de normas e da realização de acções de verificação e de inspecção; superintender no

¹¹⁷ Cfr. art. 58.º do Dec.-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Dec.-Lei n.º 250/94, de 15 de Outubro.

¹¹⁸ Cfr. o Decreto-Lei n.º 80/97 de 8 de Abril. Remonta a 1836, ano em que, por proposta de Almeida Garrett, D. Maria II criou a Inspecção-Geral dos Teatros, a origem de funções de inspecção na área dos espectáculos. Tais funções encontram-se actualmente cometidas à Direcção-Geral dos Espectáculos, a qual, com a reforma recentemente operada pelo Decreto-Lei n.º 315/95, de 28 de Novembro, deixou, no âmbito do licenciamento de recintos, de ter actuação na área dos divertimentos públicos e espectáculos desportivos, restringindo a sua actividade aos espectáculos de natureza artística. Tem também incumbido à Direcção-Geral dos Espectáculos assegurar o cumprimento da legislação sobre direitos de autor e direitos conexos. O Ministério da Cultura foi criado pela Lei Orgânica do XIII Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 296-A/95, de 17 de Novembro.

¹¹⁹ Art. 2.º, n.º 1, al. c) do Dec.-Lei n.º 80/97, de 8 de Abril.

exercício das actividades de importação, fabrico, produção, edição, distribuição e exportação de fonogramas, bem como de edição, reprodução, distribuição, venda, aluguer ou troca de videogramas; assegurar o cumprimento da legislação sobre direitos de autor e direitos conexos; efectuar inquéritos, sindicâncias e peritagens determinadas pelo Ministro da Cultura, necessários à prossecução das suas competências; instaurar processos de averiguações e disciplinares; levantar autos de notícia, adoptar as medidas de polícia necessárias à investigação e coadjuvar as autoridades judiciais; proceder à fiscalização de entidades que se dedicam ao fabrico, duplicação e distribuição de videogramas e fonogramas; assegurar a troca de experiências e de informação com todas as autoridades com competência fiscalizadora na área dos espectáculos e dos direitos de autor e conexos, nomeadamente a Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública e serviços fiscalizadores das autarquias locais, tendo em vista uma actuação coordenada no sector. À Direcção de Serviços de Licenciamento, através da Divisão de Recintos de Espectáculos, compete, nomeadamente, verificar o cumprimento das normas relativas à manutenção das condições técnicas e de segurança dos recintos de espectáculos de natureza artística, através da realização de vistorias técnicas e da emissão das respectivas licenças. O pessoal de inspecção, bem como todos os funcionários da IGAC, em serviço de apoio à inspecção, devem guardar especial sigilo sobre os factos de que tenham conhecimento em resultado do exercício das suas funções.

SECÇÃO III

Polícia municipal institucional

1. Origem, evolução e caracterização

O aparecimento de um corpo de polícia municipal nos moldes da actual “polícia municipal” recua a 1891, data em que o Governador Civil Interino de Lisboa colocou naquela autarquia, pelo Ofício n.º 204/75, de 12 de Setembro, dois guardas do Corpo de Polícia Cívica de Lisboa, guardas estes que passaram a estar na total dependência (funcional, hierárquica e salarial) da respectiva autarquia. No entanto, ainda que a experiência não tenha dado maus resultados, ela não se alargou nos anos imediatos nem no seio do próprio município, nem a outros municípios. Só algumas décadas volvidas, mais precisamente em 1931, surgiu em Lisboa uma Polícia Municipal mais alargada, constituída por agentes recrutados da Polícia Cívica e comandados por um oficial do Exército. Estas polícias municipais subsistiram até 1997, em Lisboa e no Porto. Com a 4.ª revisão constitucional, de 1997, a existência de polícias municipais passou a estar prevista na Constituição (art. 237, n.º 3).

A Lei n.º 32/94, de 29 de Agosto previu a criação de serviços municipais de polícia. Segundo este diploma, eram funções desta polícia, nomeadamente, fiscalizar obras particulares (licenciamento e execução), fiscalizar feiras e mercados (salubridade, licenças), fiscalizar estabelecimentos comerciais, industriais, hoteleiros, e similares; fiscalizar a sinalização provisória da via pública; fiscalizar a utilização da via pública (licenças); fiscalizar a habitabilidade (licenças de), loteamentos, urbanizações e depósitos de combustíveis; fiscalizar zonas agrícolas, reservas naturais, zonas de caça associativa, zonas *non aedificandi* e explorações de pedreiras. Competia-lhe ainda guardar as instalações municipais, participar no serviço de protecção civil, executar despejos em intervenção directa (barracas e outras construções clandestinas); desenvolver o processo relativos a demolições; realizar autuações, participações, notificações, entregar intimações e citações pessoais; desenvolver acções de esclarecimento junto das populações com vista à salvaguarda do património urbano, arquitectónico e ambiental.

Posteriormente, a experiência viria a ser alargada aos demais municípios, passando a depender do próprio presidente da Câmara¹²⁰. Efectivamente, com a Lei n.º 32/94, de 29 de Agosto, que disciplinou as atribuições e competências dos serviços municipais de polícia e os limites da respectiva actuação, os municípios passaram a poder criar «serviços especialmente vocacionados para o desempenho das suas atribuições em matéria de polícia administrativa» (art. 3.º)¹²¹.

A Lei n.º 32/94, de 29 de Agosto¹²², viria a ser revogada pela Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto, que estabeleceu um novo regime e forma de criação das polícias municipais. Na sequência deste diploma, surgiram o Dec.-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março, que regulou a criação de «serviços de polícia municipal», organizado em duas carreiras, a de polícia municipal e a de técnico superior de polícia municipal, e o Dec.-Lei n.º 40/2000, da mesma data, que regulou as condições e o modo de exercício de funções de agente de polícia municipal¹²³.

¹²⁰ Cfr. art. 8.º da Lei n.º 32/94, de 29 de Agosto. Nalguns municípios, subsistiram apenas serviços de fiscalização, no lugar dos tradicionais zeladores municipais, serviços esses que em certos casos se chamaram polícias municipais, como foi o caso de Oeiras (art. 30 do Reg. Orgânico da Câmara de Oeiras (D.R. n.º 239, II, de 15.10.1996).

¹²¹ Até à data, foram criadas diversas polícias municipal. Para além de Lisboa e Porto, dispõem de polícia municipal os municípios de Braga, Oeiras, Sintra, Aveiro, Maia, Póvoa do Varzim, Vila Nova de Gaia, Matosinhos, Gondomar, Coimbra, Vila do Conde, Cascais, Amadora, Maços de Ferreira e Guimarães.

¹²² Regulamentada pelo Dec.-Regul. 20/95, de 18 de Julho.

¹²³ Surgiu também a Portaria n.º 247-A/2000, de 8 de Maio, que criou os cursos de formação para a carreira de técnico superior de polícia municipal e para a carreira de polícia municipal. Esta Portaria confere a responsabilidade pela formação da polícia municipal ao Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) e, nas disciplinas relacionadas com a formação policial, à PSP. Por sua vez, a Portaria n.º 533/2000, de 1 de Agosto, aprovou o regulamento de uniformes e equipamento da carreira de polícia municipal.

2. Natureza jurídica e regime da polícia municipal

A natureza jurídica das polícias municipais em Portugal não resulta clara da lei. Por um lado parece ser uma verdadeira força policial, por outro lado, parece ser um corpo essencialmente de fiscalização, por outro lado, ainda, convive ou pode conviver com a carreira de fiscal municipal e com a carreira de polícia administrativa municipal. A Constituição fala, no seu art. 237.º, n.º 3, em polícias municipais e confere-lhes a missão de cooperar na manutenção da tranquilidade e na protecção das comunidades locais. Trata-se pois de órgãos de cooperação numa actividade materialmente policial. Por outro lado, nos termos do preâmbulo do Dec.-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março, as polícias municipais «são o veículo fundamental da territorialização da segurança» e a sua criação insere-se «na actualização dos modelos policiais, tendo em conta as necessidades das actuais sociedades». Por sua vez, o art. 272.º da Constituição, que trata da polícia, proíbe a criação de polícias locais ou regionais independentes. Segundo este artigo, a função da polícia é «defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e a segurança dos cidadãos» (n.º 1). Por outro lado, a organização de cada força de segurança é «única para todo o território nacional» (n.º 3). Ora daqui parece resultar claramente que as polícias municipais não são nem podem ser nem polícias, nem forças de segurança. A corroborar esta ideia, temos também o facto do Dec.-Lei n.º 39/2000 regular, como nele se diz, a criação de «serviços de polícia municipal». Acresce que a formação das polícias municipais está simultaneamente a cargo do Centro de Estudos de Formação Autárquica (CEFA) e da Escola Prática de Polícia ou do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (consoante os casos).

Face à legislação em vigor, a Polícia Municipal é um corpo especializado, armado¹²⁴ e uniformizado¹²⁵. As câmaras superintendem no pessoal da respectiva polícia municipal, mas o Governo da República exerce tutela administrativa sobre as autarquias, verificando o cumprimento das leis e regulamentos por parte dos municípios em matéria de organização e funcionamento das respectivas polícias municipais¹²⁶.

¹²⁴ A polícia municipal apenas pode usar arma de defesa (art. 8.º da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto).

¹²⁵ O modelo de uniforme do pessoal das polícias municipais é único para todo o território nacional (art. 7.º, n.º 2, da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto). No regime da Lei n.º 32/94, o pessoal das polícias municipais era constituído dos oficiais e agentes da PSP, requisitados ao C.-G. da PSP. No entanto, este regime foi alterado com a Lei n.º 140/99.

¹²⁶ Cfr. art. 9.º da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto. Em geral, sobre a polícia autónoma, cfr. CASTELLS ARTECHE, «La policía autónoma», in: HAEE/IVAP, Oñati, 1988, p. 43ss.; idem, «La policía autónoma. Problemática actual», in: HAEE/IVAP, Oñati, 1991, p. 487ss.; idem, «Policías autonómicas y Policías locales», in: *Municipios e actividad policial*, Gerona 1991, p. 195ss.; V. CEBRIÁN, «Las competencias autonómicas en materia de Policía», RAP, n.º 113 (1987), p. 137ss.; J. COUSELO, *Modelo policial español y Policías autónomas*, Madrid 1995.; I. ALDAZ,

Nos termos da Constituição¹²⁷ e da lei¹²⁸, compete às polícias municipais cooperar com as forças e serviços de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais.

A polícia municipal está na dependência hierárquica directa do presidente da câmara, o qual, conjuntamente com alguém designado pelo Governo, coordena a acção da polícia municipal com a acção das forças de segurança, na área do respectivo município.

3. Funções das polícias municipais

As funções das polícias municipais são de diversa índole, podendo-se integrar nas seguintes grandes áreas: fiscalização (de habitações, de obras, de estabelecimentos comerciais, de saúde pública, do trânsito)¹²⁹, aplicação efectiva das decisões das autoridades administrativas, vigilância, guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais; orientação do trânsito; averiguações e intimações, policiamentos, protecção civil e formação e esclarecimento do público em geral.

a) No domínio da fiscalização da habitação, compete à polícia municipal, fundamentalmente, fiscalizar e controlar a habitabilidade, os bairros das zonas urbanas, nomeadamente os bairros de barracas (procedendo ao seu controlo através de registos), promover a desocupação em condições de segurança de habitações municipais ocupadas abusivamente; cooperar com outros serviços no realojamento; e fiscalizar a acção dos porteiros. Compete ainda à polícia municipal executar os despejos nos casos de intervenção directa de barracas e construções clandestinas. Compete-lhe ainda apoiar os despejos coercivos efectuados por oficiais de justiça.

b) No domínio fiscalização das obras, compete à polícia municipal (nomeadamente em brigadas mistas) fiscalizar todo o tipo de obras particulares e adoptar as medidas repressivas contra a construção clandestina; fiscalizar as zonas *non aedificandi*, fiscalizar o cumprimento efectivo dos projectos licenciados, bem como a observância dos respectivos prazos de execução; adoptar as

«La actividad administrativa de Policía y la Policía municipal», in: LIZARRAGA/BIURRÚN, *La administración local de Navarra*, Pamplona 1987, p. 560ss.; D.-P. Jiménez, «Policía local», in: M. MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, Madrid 1988, p. 1433ss.

¹²⁷ art. 237.º, n.º 3, da CRP – rev. De 1997.

¹²⁸ art. 2.º, n.º 2 da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto, do Dec.-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março e do Dec.-Lei n.º 40/2000 de 17 de Março.

¹²⁹ Refira-se, no entanto, que, ao nível do pessoal autárquico, existe também uma «carreira de fiscal municipal», competindo ao CEFA ministrar o respectivo curso de formação profissional (cfr. Portaria n.º 791/2000, de 20 de Setembro).

medidas necessárias de segurança nas operações de demolição, quando estas tenham sido determinadas. Neste domínio, compete ainda à polícia municipal fiscalizar todo o tipo de ocupação indevida da via pública.

c) No domínio fiscalização do comércio, a polícia municipal exerce uma acção essencialmente fiscalizadora, competindo-lhe, nomeadamente, fiscalizar os estabelecimentos comerciais (alvarás sanitário, do Governador Civil, licenças, condições de salubridade, metrologia, publicidade, toldos e sanefas), industriais, hoteleiros e similares

d) No domínio da fiscalização da saúde pública, compete à polícia municipal, directamente ou conjuntamente com outros técnicos, fiscalizar a venda ambulante, os produtos alimentares sujeitos a inspecção sanitária da câmara (em trânsito ou já depositados) e o registo e licenciamento de cães e gatos. A polícia municipal protege ainda a acção dos serviços camarários que capturam animais vadios e remove as viaturas abandonadas.

e) No domínio da fiscalização do trânsito¹³⁰, compete à polícia municipal fiscalizar o cumprimento das normas de estacionamento e de circulação rodoviária, incluindo a participação de acidentes de viação. Compete também à polícia municipal fiscalizar a sinalização provisória da via pública

f) No domínio das averiguações, intimações e comunicações, a polícia municipal é essencialmente um “órgão auxiliar”, competindo-lhe realizar as averiguações e intimações que lhe venham a ser ordenadas pela respectiva câmara ou por outros municípios, em domínios como as obras de beneficiação, as obras coercivas, a ocupação abusiva da via pública ou de terrenos municipais, demolições, despejos, paradeiros, não pagamento de taxas e impostos, etc. Para além destas funções, compete-lhe fiscalizar o cumprimento de embargos, a ocorrência de danos e furtos ao património do município (promovendo inquéritos). Em geral, compete à polícia municipal fiscalizar o cumprimento de regulamentos, posturas e editais municipais. Compete ainda à polícia municipal organizar processos de contra-ordenação. Por outro lado, compete à polícia municipal proceder à execução de comunicações e notificações, por ordem dos tribunais¹³¹.

g) No domínio das funções de policiamento e vigilância propriamente dita, compete à polícia municipal policiar (nomeadamente guardando)¹³² as escolas, bem como outros locais como jardins e piscinas, edifícios municipais, cemitérios, mercados, feiras e postos sanitários. Compete-lhe ainda policiar as festas e outras actividades promovidas pelo respectivo município. Final-

¹³⁰ Cfr. art. 3.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto e Mapas II e III do Dec.-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março.

¹³¹ Cfr. art. 4.º, n.º 3 da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto e Mapas II e III do Dec.-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março.

¹³² Cfr. art. 3.º, n.º 2, al. b) da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto e Mapas II e III do Dec.-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março.

mente, compete à polícia municipal exercer vigilância nos transportes urbanos locais¹³³.

h) No domínio da fiscalização do meio rural, compete à polícia municipal fiscalizar as zonas agrícolas, as reservas naturais, as zonas de caça associativa e a exploração de pedreiras.

i) Em situação de crise ou calamidade, as polícias municipais integram os serviços municipais de protecção civil. No domínio da protecção civil, compete à polícia municipal não só garantir permanentemente as condições de accionamento do Serviço Municipal de Protecção Civil, como também apoiar o seu desempenho, especialmente em situações de maior urgência.

j) No domínio da segurança e comodidade do trânsito¹³⁴, compete à polícia municipal regular o trânsito rodoviário e pedonal na área do município. a segurança e comodidade do trânsito, sempre que esta competência não esteja exclusivamente cometida a outros órgãos ou entidades¹³⁵.

l) No âmbito da aplicação efectiva das decisões das autoridades administrativas, compete à polícia municipal executar coercivamente, nos limites da lei, actos administrativos das autoridades municipais¹³⁶. Assim, as polícias municipais podem recorrer a meios coercivos para repelir uma agressão ilícita, actual ou iminente, de interesses ou direitos juridicamente protegidos, em defesa própria ou de terceiro; vencer a resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções, após intimação formal de obediência e após terem sido «esgotados quaisquer outros meios para o conseguir»¹³⁷.

m) No domínio da formação e da prevenção geral, compete à polícia municipal, nomeadamente, exercer acção pedagógica e de esclarecimento junto da população, com vista à prevenção rodoviária e à salvaguarda do património urbano, arquitectónico e ambiental¹³⁸.

Finalmente, como expressamente resulta da lei, as funções das polícias municipais são geralmente subsidiárias quer de outras entidades administrativas, quer das forças de ordem e segurança públicas. Assim, desde logo, a polícia

¹³³ Cfr. art. 4.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto e Mapas II e III do Dec.-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março.

¹³⁴ Cfr. art. 3.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto e Mapas II e III do Dec.-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março.

¹³⁵ Cfr. art. 4.º, n.º 2, al. d) da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto e Mapas II e III do Dec.-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março.

¹³⁶ Cfr. art. 4.º, n.º 1, al. c) da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto e Mapas II e III do Dec.-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março.

¹³⁷ art. 5.º, n.º 1, al. b) do Dec.-Lei n.º 40/2000, de 17 de Março.

¹³⁸ A polícia municipal é também uma polícia do ambiente. Cfr. art. 4.º, n.º 1, al. l) da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto. Nos termos do n.º 2 deste artigo, as polícias municipais promovem acções de sensibilização e divulgação de «matérias de relevante interesse social no concelho».

municipal, que desenvolve também acções de polícia ambiental e mortuária¹³⁹, é também uma polícia criminal e contra-ordenacional¹⁴⁰, na medida em que detém e entrega imediatamente aos tribunais ou às forças de segurança, suspeitos de crime punível com pena de prisão, em caso de flagrante delito, devendo ainda denunciar crimes de que tenha conhecimento, assegurar meios de prova, elaborar autos de notícia, autos de contra-ordenação, e instruir processos de contra-ordenação.

Em conclusão: Formalmente, a polícia municipal é um «serviço de polícia»; materialmente, porém, trata-se de uma verdadeira polícia a nível local. Efectivamente, a sua actividade é de prevenção do perigo para a ordem e segurança públicas (sob a forma camuflada de «cooperação na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais»), agindo, se necessário, com recurso aos meios de coacção. Acresce que, tal como as forças policiais, possui uma competência própria de urgência, para além da sua posição de órgão de auxílio e cooperação, tanto das autoridades administrativas e dos serviços de protecção civil, como ainda das forças policiais. Daqui resultam algumas reservas no que concerne à sua compatibilidade com o princípio constitucional de que «a polícia é única para todo o país».

¹³⁹ Cfr. art. 4.º, n.º 1, al. l) e m) da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto e Mapas II e III do Dec.-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março.

¹⁴⁰ Cfr. art. 4.º, n.º 1, al. e) a j) da Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto e Mapas II e III do Dec.-Lei n.º 39/2000, de 17 de Março.